

UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

KIERUNEK PRAWO
ROZPRAWA DOKTORSKA

EWA BADOWSKA-DOMAGAŁA

SKUTECZNOŚĆ POLSKIEJ REGULACJI PRAWNEJ
DOTYCZĄCEJ GOSPODARKI OPAKOWANIAM I ODPADAMI
OPAKOWANIOWYMI

Rozprawa doktorska przygotowana
pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Marka Górskiego
oraz promotora pomocniczego
dr hab. Anny Barczak, prof. US

Szczecin, 2024 r.

Spis treści

| | |
|--|-----|
| Wykaz skrótów | 6 |
| Wstęp | 8 |
| Rozdział I..... | 16 |
| Skuteczność prawa w ujęciu teoretycznym | 16 |
| 1.1. Uwagi wstępne..... | 16 |
| 1.2. Skuteczność prawa..... | 21 |
| 1.3. Metody badania skuteczności | 26 |
| Rozdział II. | 32 |
| Zagadnienia terminologiczne. Zakres przedmiotowy i podmiotowy u.op. | 32 |
| 2.1. Uwagi wstępne..... | 32 |
| 2.2. Definicje określające zakres przedmiotowy u.op. | 36 |
| 2.2.1. Opakowanie | 36 |
| 2.2.2. Odpady opakowaniowe | 46 |
| 2.3. Definicje określające zakres podmiotowy u.op. | 50 |
| 2.3.1. Przedsiębiorcy..... | 50 |
| 2.3.2 Wprowadzenie do obrotu..... | 60 |
| 2.3.3. Organizacja odzysku opakowań | 64 |
| 2.3.4. Organizacja samorządu gospodarczego..... | 69 |
| 2.3.5. Użytkownicy opakowań | 72 |
| 2.3.6. Przedsiębiorcy prowadzący recykling odpadów opakowaniowych | 72 |
| 2.4. Wnioski końcowe | 80 |
| Rozdział III. | 83 |
| Systematyka celów w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniami ... | 83 |
| 3.1. Uwagi wstępne..... | 83 |
| 3.2. Cele nienormatywne wynikające z polityk i programów działania..... | 88 |
| 3.2.1. Cele nienormatywne priorytetowe Unii Europejskiej | 88 |
| 3.2.2. Cele nienormatywne priorytetowe wynikające z polityki Polski | 97 |
| 3.3. Cele normatywne w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych..... | 103 |

| | |
|--|-----|
| 3.3.1. Cele normatywne UE..... | 103 |
| 3.3.2. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta | 116 |
| 3.3.3. Cele normatywne RP | 122 |
| 3.4. Wnioski końcowe | 130 |
| Rozdział IV..... | 137 |
| Prawa i obowiązki przedsiębiorców, organizacji odzysku opakowań i organizacji samorządu gospodarczego | 137 |
| 4.1. Uwagi wstępne..... | 137 |
| 4.2. Obowiązki podmiotów wprowadzających opakowania | 138 |
| 4.3. Obowiązki przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach..... | 150 |
| 4.3.1. Obowiązek zapewnienia recyklingu odpadów opakowaniowych | 150 |
| 4.3.2. Obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych | 165 |
| 4.4. Obowiązki organizacji odzysku opakowań | 170 |
| 4.5. Obowiązki przedsiębiorców prowadzących recykling odpadów opakowaniowych, eksportujących lub dokonujących wewnątrzspółnotowej dostawy odpadów opakowaniowych | 174 |
| 4.5.1. Spełnienie wymagań dla prowadzonej działalności przewidzianych w u.o. | 174 |
| 4.5.2. Obowiązek wystawiania dokumentów DPR, EDPR, | 174 |
| 4.5.3. Obowiązek przeprowadzenia audytu | 184 |
| 4.6. Obowiązki przedsiębiorców dystrybuujących produkty w opakowaniach | 187 |
| 4.7. Obowiązki wspólne dla wszystkich przedsiębiorców podlegających przepisom u.op. | 189 |
| 4.7.1. Obowiązek sprawozdawczy..... | 189 |
| 4.7.2. Obowiązek wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 49 u.o. | 192 |
| Rozdział V. | 199 |
| Analiza zadań organów administracji publicznej | 199 |
| 5.1. Zadania w ujęciu teoretycznym | 199 |
| 5.2. Zadania organów ochrony środowiska w zakresie opakowań i odpadów, w tym odpadów opakowaniowych | 210 |
| 5.3. Wnioski końcowe | 215 |

| | |
|--|------------|
| Rozdział VI..... | 220 |
| Instrumenty i formy działania administracji w zakresie celów realizowanych przez u.op. . | 220 |
| 6.1. Uwagi wstępne..... | 220 |
| 6.2. Instrumenty zobowiązująco-reglamentacyjne | 228 |
| 6.2.1. Rozporządzenia jako instrumenty oddziaływania władczego o charakterze generalnym | 228 |
| 6.2.2. Decyzje administracyjne..... | 234 |
| 6.3. Instrumenty organizacyjne..... | 240 |
| 6.3.1. Czynności materialno-techniczne | 240 |
| 6.3.2. Instrumenty planistyczne | 245 |
| 6.4. Instrumenty kontrolno-nadzorcze | 252 |
| 6.5. Instrumenty finansowo-prawne | 258 |
| 6.5.1. Administracyjna kara pieniężna | 260 |
| 6.5.2. Opłata recyklingowa..... | 265 |
| 6.5.3 Opłata produktowa..... | 269 |
| 6.5.4. Kaucja | 280 |
| 6.6. Wnioski końcowe | 282 |
| Zakończenie..... | 287 |
| Spis schematów | 308 |
| Spis tabel..... | 308 |
| Bibliografia | 309 |

Wykaz skrótów

1. Akty prawne

dyrektywa odpadowa – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE. L. z 2008 r. Nr 312, s. 3

dyrektywa opakowaniowa – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz. Urz. UE. L. z 1994 r. Nr 365, s. 10

u.op. – Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 160 ze zm.

u.op. z 2001 r. – Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, Dz. U. z 2001 r. Nr 63, poz. 638 ze zm.

u.o.ob.p. – Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1903 ze zm.

u.o. – Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 699 ze zm.

i.o.ś. – Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1070 ze zm.

k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483

o.u.i.ś. – Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.

p.o.ś. – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2556.

p.p.s.a. – Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.

pr.przed. – Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 2221 ze zm.

u.p.e.a. – Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.

o.p. – Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa, tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.

z.t.p. – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej”, tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

k.s.h. – Ustawa z dnia 15 września 2001 r. Kodeks spółek handlowych, tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.

2. Czasopisma i oficjalne publikatory

Dz. U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

Dz. Urz. – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

M. P. – Monitor Polski

ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy

PiP – Państwo i Prawo

3. Inne

GIOŚ – Główny Inspektor Ochrony Środowiska

WIOŚ – Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska

IOŚ – Inspekcja Ochrony Środowiska

MŚ – Minister Środowiska

MW – Marszałek Województwa

UM – Urząd Marszałkowski

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

NFOŚiGW – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

PIH – Państwowa Inspekcja Handlowa

Wstęp

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 opakowaniami 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.

Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), w 2021 r. w Polsce wytworzono około 121 mln ton odpadów, z czego około 107,7 mln ton pochodziło z działalności gospodarczej, a ponad 13,7 mln. Ton stanowiły odpady komunalne, czyli pochodzące z gospodarstw domowych¹. Według GUS ilość wprowadzonych w 2020 r. na polski rynek opakowań wynosiła 6,5 mln ton². W Unii Europejskiej w 2019 r. wytworzono 178,1 kg odpadów opakowaniowych na mieszkańca. Wartość wskaźnika dla poszczególnych krajów wahała się od 74 kg na mieszkańca w Chorwacji do 228 kg na mieszkańca w Irlandii, a w Polsce wynosiła około 315 kg³. W latach 2009–2019 ilość wytwarzanych odpadów opakowaniowych na terenie 28 krajów będących członkami Unii Europejskiej wzrosła o ok. 13,6 mln ton (20,5%).

Ciągły wzrost ilości wprowadzanych na rynek opakowań i powstających na skutek tego odpadów opakowaniowych skutkuje tym, że Wspólnota Europejska musi

¹ Raport GUS Ochrona Środowiska 2022. Online: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2022,1,23.html> (dostęp: 12.12.2022 r.), s.169–173.

² Ibidem, s. 168.

³ *Kto płaci, a kto powinien płacić za odpady opakowaniowe?* Online: <https://bit.ly/3JIM0oC> (dostęp: 10.05.2020 r.).

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 przedsiębiorców⁴. 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.⁵ Obie ustawy były wielokrotnie nowelizowane aż do 2013 r., kiedy została uchwalona ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowanymi⁶, 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

⁴ Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców, Dz.U. 2001.63.639.

⁵ Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, Dz.U. 2001.63.638.

⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowanymi, Dz.U.2013.888.

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 odpadów opakowaniowych, świadcząc w tym zakresie pomoc prawną na rzecz organizacji odzysku i przedsiębiorców. Ponadto, jest także pomysłodawczynią kampanii informacyjno-edukacyjnej „Opakowanie w sam raz” organizowanej przez stowarzyszenie Międzynarodowe Forum Kobiet działające przy Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, skierowanej do konsumentów jak i przedsiębiorców opakowań.

Wieloletnie doświadczenia praktyczne w stosowaniu przepisów u.op. ujawniły szereg problemów związanych z ich stosowaniem lub interpretacją. W wyniku tych doświadczeń autorka niniejszej pracy postawiła pytanie badawcze, czy przepisy polskiej regulacji prawnej dotyczącej opakowań i odpadów 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. 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 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?

Szukając odpowiedzi na stawiane w niniejszej pracy pytania, podjęto się badania celów polityki Unii Europejskiej i Polski w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych po podpisaniu przez Polskę traktatu akcesyjnego w 1991 r. oraz celów normatywnych przyjętych przez polskiego ustawodawcę, począwszy od 2001 r., tj. od daty uchwalenia ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ustawy

o obowiązkach przedsiębiorców i opłacie produktowej. Nie sposób dokonać badania tych celów w oderwaniu od celów normatywnych wyznaczonych przez unijnego ustawodawcę w dyrektywach dotyczących badanego obszaru.

Analizowany w niniejszej dysertacji zespół norm prawnych zawartych w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniami bezpośrednio reguluje obowiązki przedsiębiorców związane z opakowaniami i odpadami opakowaniami,

a także pośrednio wyznacza organom administracji zadania i wyposaża je w określone instrumenty odpowiadające w swojej formie działaniom właściwym dla administracji państwowej. Zachowanie administracji państwowej jako części aparatu państwowego reguluje prawo administracyjne, w szerokim znaczeniu rozumiane jako normy prawne regulujące organizację i zachowanie administracji państwowej, a także zachowanie

osób i innych podmiotów w zakresie nieunormowanym przez przepisy należące do innych gałęzi prawa. Stosunek prawny zachodzi w tym przypadku pomiędzy organem administracji publicznej a podmiotem prywatnym.

Cytując za Jackiem Langiem definicję prawa administracyjnego, należy zauważyć, że w wąskim znaczeniu zalicza się do niego na ogół normy dwustronnie wiążące, ustanawiające bezpośrednio lub przez odpowiednie akty prawne określone uprawnienia i obowiązki organów administracji państwowej oraz podmiotów niepodporządkowanych im organizacyjnie⁷.

Normy administracyjnoprawne to między innymi takie, które określają właściwość organu administracji, przypisują mu określone uprawnienie lub obowiązek, a także określają zadania. Powyższe przesądza, że badana w niniejszej pracy regulacja ma charakter administracyjnoprawny, ponieważ reguluje stosunki społeczne w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych, bezpośrednio nakładając na adresatów obowiązki i zakazy, a także pośrednio przyznając organom administracji kompetencje wobec tych pierwszych.

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.

Jak wskazał J. Lang, każdemu uprawnieniu organu administracji państwowej odpowiada określony obowiązek podmiotu organizacyjnie mu niepodporządkowanemu i każdemu obowiązkowi administracji państwowej odpowiada stosowne uprawnienie podmiotu znajdującego się na zewnątrz

⁷ J. Lang, *Prawo administracyjne w znaczeniu wąskim*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod. red. M. Wierzbowskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, wyd. 13, s. 30.

administracji⁸. Dlatego 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 zakresu stanowienia i stosowania prawa.

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. Wykorzystano także metodę socjologicznego badania prawa. 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.

⁸ Ibidem, s. 29.

Powyższe doświadczenia zawodowe stanowiły także dla autorki inspirację dla pomysłu na kampanię edukacyjno-informacyjnej „Opakowanie w sam raz”, która została zorganizowana przez stowarzyszenie Międzynarodowe Forum Kobiet z siedzibą

w Warszawie, działające przy Szkole Głównej Handlowej, której celem jest zwiększenie świadomości konsumentów w zakresie funkcji jakie pełnią opakowania, oznakowania, surowce, z których są wykonane oraz dalszego postępowania z opakowaniami, gdy staną się odpadem. W ramach kampanii zostało przeprowadzone badanie ilościowe i jakościowe postaw konsumentów kosmetyków oraz badanie jakościowe z udziałem producentów kosmetyków i opakowań.

Badanie ilościowe konsumentów zostało przeprowadzone metodą zogniskowanych wywiadów grupowych on-line (2 FGI) i obejmowało kobiety i mężczyzn (50/50) w różnym wieku (od 20 do 60 lat), o różnej sytuacji życiowej, kierujących się podczas zakupu kosmetyków jakością a nie ceną, a celem badania było:

- Poznanie postaw konsumentów.
- Analiza kryteriów wyboru produktów kosmetycznych rola opakowania na tle innych czynników.
- Ocena opakowań kupowanych produktów.
- Poznanie preferencji wobec opakowań kosmetyków.
- Odtworzenie przekonań – co oznacza ekologiczne opakowanie produktu.
- Postawy wobec ekologii i produktów ekologicznych: poznanie i zrozumienie.
- Drivery i bariery wyboru produktów kosmetycznych pakowanych w sposób przyjazny dla środowiska.

Z kolei celem badania jakościowego było poznanie postaw Polaków wobec kwestii opakowań kosmetyków. Badanie zostało wykonane metodą CAWI na reprezentatywnej próbie N=1000 Polaków w wieku od 18 do 65 lat. Respondentów rekrutowano z panelu badawczego ARC Rynek i Opinia epanel.pl.

Celem badania jakościowego producentów kosmetyków i opakowań przeprowadzonym metodą indywidualnych wywiadów pogłębionych (n=6) było poznanie procesów decyzyjnych poprzez:

- Analizę kryteriów stojących za wyborem rodzaju opakowania.
- Odtworzenie procesu decyzyjnego oraz jego uczestników.
- Identyfikacja driverów i barier stosowania rozwiązań ekologicznych.

Grupy docelowe, zakres badania, pytania stawiane respondentom, wykorzystane metody badawcze zostały opracowane przez autorkę wraz z dr hab. profesorką SGH Haliną Brdulak i dr hab. profesorką SGH Ewą Lisowską.

Wnioski z badania przeprowadzonego w ramach kampanii „Opakowanie w sam raz” zostały uwzględnione w rozdziale 4.3.2 niniejszej dysertacji naukowej.

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. Zajmowała się także genezą, stanowieniem, przestrzeganiem i stosowaniem przepisów prawa administracyjnego. Celem autorki jest nie tylko poznanie norm prawnych i ustalenie istniejących pomiędzy nimi zależności, ale także warunków ich stosowania w praktyce, oraz przesądzających o ich skuteczności lub jej braku. 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. Z uwagi na otwarte procesy legislacyjne dotyczące badanego zespołu norma prawnych autorka podejmuje próbę wskazania planowanych kierunków zmian i ich znaczenia dla skuteczności u.op.

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

Rozdział I.

Skuteczność prawa w ujęciu teoretycznym

1.1. Uwagi wstępne

Punktem wyjścia dla procesu badawczego prowadzonego na potrzeby niniejszej rozprawy jest przyjęcie definicji skuteczności prawa, która wyznaczy kierunki i metody badania przepisów prawa obowiązujących tak w Polsce, jak i Unii Europejskiej w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych.

Czym jest i jak mierzyć skuteczność prawa? Poszukiwanie odpowiedzi na tak postawione pytanie było już przedmiotem badań rozpraw naukowych i, jak wynika z ich lektury, nie było zadaniem łatwym, chociażby w zakresie metodologii, według której skuteczność należałoby definiować i mierzyć.

W potocznym znaczeniu z działaniem skutecznym mamy do czynienia wówczas, gdy prowadzi ono do osiągnięcia skutku zamierzonego jako cel. Według Słownika Języka Polskiego „skuteczny” oznacza „dający pożądane wyniki oraz taki, którego działalność przynosi efekty”.⁹ Jak twierdzi J. Kunysz, termin skuteczność nie należy do pojęć prawa, ani prawoznawstwa, a jest kategorią z zakresu prakseologii, czyli nauki, która zajmuje się problematyką wszystkich działań skutecznych. Skuteczność sprowadza się więc do relacji zachodzącej między środkiem (przyczyna), a celem (skutkiem)¹⁰.

Zamiast pojęcia „skuteczność” stosowane są także jego synonimy takie jak „efektywność”, „sprawczość”, „produktywność”.

Skuteczność działania sformułowana przez Tadeusza Kotarbińskiego¹¹ przyjmuje, że działanie można traktować jako skuteczne, jeżeli osiąga zamierzony cel bądź też przygotowuje dalszy ciąg działań dla osiągnięcia tego celu. Definicja taka wynika z ustaleń prakseologii i może zostać zastosowana do każdego rodzaju działania

⁹ Słownik Języka Polskiego PWN, wydanie internetowe, www.sjp.pwn.pl, (dostęp: 30.04.2022 r.).

¹⁰ J. Kunysz, *Skuteczność prawa (zagadnienia wybrane)*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka nr 2 (35), 2014 r., s. 67 - 68.

¹¹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s.104–106.

człowieka rozumianego jako określona aktywność, a zatem i do *prawa mającego swoje źródło w jakiejś ludzkiej działalności*¹².

Na związek nauk prawnych z prakseologią składa się ich wspólny przedmiot zainteresowania – dyrektywy definiowane jako werbalne akty (wyrażenia) dążenia do wpłynięcia na ludzkie zachowania¹³. W ramach zainteresowań prakseologii mieszczą się

wszelkie dyrektywy, natomiast przedmiotem nauk prawnych są jedynie dyrektywy uregulowane prawnie – dyrektywy stanowcze, tak kategoryczne (bez możliwości wyboru działania), jak i hipotetyczne pozwalające adresatowi na wybór sposobu działania ze względu na tzw. luz normatywny¹⁴.

Z uwagi na przedmiot niniejszej dysertacji autorka zajmuje się skutecznością prawa w znaczeniu pozytywnym znajdującym swoje źródło w prawie stanowionym będącym wynikiem ludzkiego działania. Prawo obowiązujące w państwie nie jest tworem samoistnym i samowystarczalnym. Jest zjawiskiem społecznym, nierozzerwalnie związanym z innymi zjawiskami społecznymi¹⁵.

Wszelkie nakazy, zakazy i przyzwolenia, które zmierzają do wyznaczenia ludzkiej powinności, nazywamy normami postępowania. Prawem będzie zatem autorka nazywać, za Hubertem Izdebskim, *ogół norm postępowania, obowiązujących w państwie, które są w swojej genezie społecznej i w swojej społecznej roli usługowej uwarunkowane w sposób klasowy i narodowy (...)*¹⁶.

Coraz szybsze tempo zmian stosunków społecznych wymusza na prawodawcy także przyspieszenie zmian w przepisach prawa, mimo że *system prawa pozostaje w pewnym bezruchu, podczas gdy stosunki społeczne stale ulegają przemianom*¹⁷. Należy zatem przyjąć, że system prawa stanowionego składa się z reguł będących rezultatem racjonalnych decyzji prawodawczych¹⁸. Racjonalny prawodawca formułuje przepisy prawne, z których wywodzą się normy prawne. Rozróżnienie

¹² K. Opalek, *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Wyd. 2, Warszawa 1969, s. 218.

¹³ K. Opalek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 105.

¹⁴ J. Kunysz za B. Słotwiński, *Prakseologiczne zagadnienia w prawoznawstwie, Prakseologia* 1977, nr 1–2, s. 578.

¹⁵ H. Izdebski, [w:] *Teoria państwa i prawa*, pod red. S. Ehrlicha, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1960, s. 9.

¹⁶ Ibidem, s. 65.

¹⁷ S. Ehrlich, K. Opalek, *Teoria państwa i prawa*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1960, s. 9–10.

¹⁸ Prawodawca chce zrealizować przyjęty przez siebie cel, opierając się na posiadanej wiedzy oraz na przyjętych założeniach aksjologicznych dotyczących hierarchizacji celów i wyboru środków prawnych spośród tych, jakie potencjalnie znajdują się w jego dyspozycji, J. Wróblewski, *Model racjonalnego tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 11, s. 12.

przepisu prawnego od normy prawnej może być dla prawników oczywiste, ale dla porządku terminologicznego niniejszej pracy będzie przydatne. Zgodnie z definicją przepisu prawa jest on ustanowiony mocą tzw. generalnych normatywnych aktów prawnych i jest wypowiedzią językową „zastaną” w tekstach ustaw i innych aktów prawnych¹⁹. Najczęściej jednak stosowaną definicją przepisu prawa jest rozumienie go jako jednostki redakcyjnej aktu prawotwórczego²⁰. Z kolei norma prawna jest rozumiana w nauce jako wypowiedź wskazująca określony sposób postępowania, a więc jako reguła zachowania, przy czym od innych rodzajów norm (moralności, obyczaju, dobrego wychowania) ma ją odróżniać cecha prawości²¹. Normy prawa dzieli się na trzy rodzaje: nakazujące, zakazujące i pozwalające. Pierwsze dwie odnoszą się do zachowania adresata normy, trzeci rodzaj mieści w sobie różnego rodzaju uprawnienia, wolności prawne, kompetencje. W teorii prawa funkcjonuje stanowisko, że nie ma norm prawnych pozwalających, a są jedynie przepisy pozwalające, z których można wywieść jedynie normy nakazujące lub zakazujące. Według Leona Petrażyckiego normy prawne mają charakter imperatywno-atrybutywny (nakazująco – przydzielający)²² a prawo stanowione nazywa prawem oficjalnym. Definicję prawa można wywieść także z koncepcji społecznego oddziaływanie norm prawnych. Wzmiankowane koncepcje teoretyczne dotyczące społecznego oddziaływania prawa traktują prawo jako „specyficzny środek kontroli społecznej, jako system norm, które w powiązaniu z aparatem związanym z ich funkcjonowaniem, mają sterować szeregiem zjawisk społecznych”²³.

Dla prawa administracyjnego charakterystyczne są normy dwustronnie wiążące, ustanawiające bezpośrednio lub przez odpowiednie akty prawne określone uprawnienia i obowiązki organów administracji państwowej oraz podmiotów niepodporządkowanych im organizacyjnie²⁴ – w przeciwieństwie do norm prawa cywilnego, które reguluje sytuację prawną podmiotów prywatnych. Normy w prawie administracyjnym to normy ustrojowe, materialne i proceduralne. Do norm ustrojowych należą normy określające właściwość, ustanawiające zadania, regulujące prawne formy działania i wskazujące kompetencje, regulujące organizację

¹⁹ A. Peczenik, *Struktura normy prawnej*, „Studia Prawnicze” 1968, nr 20, s. 20.

²⁰ A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wyd. 3, Warszawa 1975, s. 192.

²¹ J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 64.

²² L. Petrażycki, *Teoria państwa i prawa w związku z teorią moralności*, t.1-2, Warszawa, PWN 1959.

²³ M. Borucka-Arctova, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s.17-18.

²⁴ J. Lang, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Wyd. 13, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 30.

administracji. Wśród norm materialnych można z kolei wyróżnić normy merytoryczne, blankietowe, generalne i abstrakcyjne. Bardzo ważne z punktu widzenia skuteczności prawa są normy sankcjonujące. Normy prawne zawarte w u.op. określają uprawnienia i obowiązki wymienionych w nich organów administracji i podmiotów prywatnych niepodporządkowanych im organizacyjnie, dlatego zaliczyć je należy do norm prawa administracyjnego.

Definicję prawa można wywieść także z koncepcji społecznego oddziaływanie norm prawnych.

Wzmiankowane koncepcje teoretyczne dotyczące społecznego oddziaływania prawa traktują prawo jako *specyficzny środek kontroli społecznej, jako system norm, które w powiązaniu z aparatem związanym z ich funkcjonowaniem mają sterować szeregami zjawisk społecznych*²⁵. Badana regulacja dotyczy oddziaływania prawa na stosunki społeczne skoncentrowane wokół opakowań i odpadów opakowaniowych. Dla ukazania różnic w podejściu do społecznego oddziaływania prawa warto wskazać na kilka kierunków analiz podejmowanych w ramach empiryczno-socjologicznego nurtu jurysprudencji amerykańskiej, tj. pragmatycznego instrumentalizmu, orientacji funkcjonalnej oraz tzw. *policy oriented jurisprudence*.

Pragmatyczny instrumentalizm interesuje się praktyką funkcjonowania prawa w społeczeństwie, w tym ujęciu prawo przedstawiane jest jako instrument do osiągnięcia wyznaczonych celów. Kierunek ten nie rozważa jednak wyboru i uzasadniania celów prawa, lecz zajmuje się opisem celów i wartości, które mają być przez prawo realizowane oraz wskazywaniem środków prawnych pozwalających osiągnąć przyjęte cele.

Orientacja funkcjonalna traktuje zaś prawo jako wytwór złożonych, ewolucyjnych procesów społecznych, a zarazem społeczno-kulturowy, spełniający szereg funkcji w globalnej strukturze społeczeństwa. Funkcje te nie pokrywają się z celami realizowanymi za pomocą prawa przez ustawodawcę i sędziów. Z kolei przedmiotem zainteresowania *policy oriented jurisprudence* jest proces podejmowania decyzji politycznych, do których zalicza się wszelkie decyzje prawne. Przedstawiciele tego kierunku starają się opisać i wyjaśnić procesy decyzyjne, określić czynniki wpływające na treść decyzji oraz określić różne warianty polityki prawa²⁶.

²⁵ M. Borucka-Arctova, *O społecznym działaniu prawa*, op. cit. Kraków 1962, s. 39–40.

²⁶ W. Lang, J. Wróblewski, *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*, Warszawa 1986, s. 32–42.

Dla podjętych w niniejszej pracy badań najbardziej użyteczne jest podejście do badania oddziaływania prawa charakterystyczne dla pragmatycznego instrumentalizmu, w którym główny nacisk jest położony na praktyczne stosowanie prawa i realizację przyjętych celów. A jakie są główne zadania polityki prawa?

Zbigniew Kmieciak wyróżnia w systemie prawa ustawowego trzy działy polityki prawa: politykę tworzenia prawa, politykę stosowania prawa oraz politykę realizacji prawa²⁷.

Polityka tworzenia prawa utożsamiana jest ze stanowieniem norm w dostatecznym stopniu ogólnych i abstrakcyjnych, które mają służyć realizacji przyjętych celów. Zakłada ona, że prawo jest wynikiem celowego działania prawodawcy. Podobnie zakłada Jerzy Wróblewski, określając pojęcie polityki tworzenia prawa jako działania prawodawcy opierającego się na przyjęciu jakiegoś celu oraz wiedzy, co do środków, za pomocą których może ten cel osiągnąć²⁸. Teorie te zakładają, że prawo jest wynikiem celowego działania prawodawcy, który w swej racjonalności jest w stanie określić obszar swojej interwencji oraz rodzaj środków działania. Takie założenie przyjmuje także autorka w niniejszej pracy.

Polityka stosowania prawa rozumiana jest jako podejmowanie decyzji stosowania prawa tak, aby realizowało ono założone cele. Polityka ta jest istotna w sytuacjach, w których normy prawne nie wyznaczają jednej zgodnej z nimi decyzji, a pozostawiają luz decyzyjny organom stosującym prawo. Organ podejmujący decyzję w ramach luzu decyzyjnego stara się ją podjąć w taki sposób, by decyzja ta stanowiła narzędzie realizacji celów, jakie stosujący prawo przyjmuje. Trzecia z polityk: polityka realizacji prawa – dotyczy sfery wykonywania decyzji stosowania prawa. Zdaniem J. Wróblewskiego tworzenie oraz stosowanie prawa może być – tak jak każde inne świadome działanie człowieka – oceniane z prakseologicznego punktu widzenia²⁹.

Z powyższego wynika, że zadaniem polityki prawa jest formułowanie dyrektyw celowościowych mówiących o tym, jak tworzyć prawo i się nim posługiwać, aby osiągnąć zamierzone cele społeczne.

²⁷ Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 11.

²⁸ J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, PWN, Warszawa 1989, s. 38.

²⁹ J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1973, s. 166.

1.2. Skuteczność prawa

Uwzględniając uwagi wstępne, autorka przyjmuje za J. Wróblewskim, że skuteczność prawa można analizować w trzech płaszczyznach, uznając, że prawo jest skuteczne, jeżeli wywołuje skutki zgodne w dostatecznie wysokim stopniu z założonym celem podmiotu działania (prawodawcy) lub gdy skutek decyzji stosowania prawa jest zgodny z celem prawodawcy, lub gdy wykonanie decyzji stosowania prawa odpowiada celom prawodawcy³⁰. Pisząc o prawodawcy, autorka ma na myśli ustawodawcę, który podjął decyzję o konieczności uregulowania sfery stosunków społecznych dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych poprzez ustanowienie systemu norm prawnych wywodzących się z przepisów prawnych. Ustawodawcy temu, jak należy założyć, przyświecały określone cele, które system norm prawnych miał zrealizować.

Cele oznaczają zatem stany rzeczy, które chce zrealizować prawodawca.

Jeśli chodzi o skuteczność działania prawa z punktu widzenia celu, do którego zmierza ustawodawca, to za Jerzym Sommerem³¹ i Zbigniewem Kmiecikiem³² można wyróżnić cztery jej rodzaje:

1. behawioralną – polegającą na ukierunkowaniu zachowań adresatów normy zgodnie z treścią jej dyspozycji, to znaczy, że adresat normy zachował się zgodnie z nią, a zatem został zrealizowany cel bezpośredni normy;
2. psychologiczną – wyrażającą się we wpływie prawa na przeżycia motywacyjne adresata oraz kształtowanie się jego postawy wobec problemów regulowanych normami prawnymi, informacja o normie wpływa na zachowanie adresata, który zachowuje się zgodnie z normą, realizując zatem jej cel bezpośredni lub nie zachowuje się zgodnie z nią, ale wiadomość o normie wywołuje określony stan rzeczy, kształtuje postawę adresata normy lub adresatów innych norm – realizuje cel pośredni;

³⁰ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, „Studia Prawnicze” 1980, zeszyt 1–2, s. 17.

³¹ J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problematyka udatności jego struktury*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2005, s. 21.

³² Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji...*, op. cit., s. 20.

3. finistyczną – oznaczającą nastąpienie zmiany w rzeczywistości zgodnie z treścią dyspozycji normy (lub utrwalenie danego uznanego za cenny stan rzeczy), następuje realizacja celu pośredniego normy, to znaczy określony stan rzeczy będący rezultatem realizacji celu bezpośredniego;
4. społeczno-wychowawczą – sprowadzającą się do utrwalenia w skali społecznej postaw opartych na szacunku dla prawa i gotowości jego przestrzegania, realizuje cel pośredni normy.

W przypadku badania skuteczności działania pojedynczej normy prawnej podstawowe znaczenie mają cele bezpośrednie i pośrednie. Celem bezpośrednim jest uzyskanie zachowania zgodnego z normą, zaś pośrednim uzyskanie określonych następstw zachowania zgodnego z normą. Jak twierdzi Z. Kmieciak, *skuteczność pojedynczych norm oceniana jest w kategoriach skuteczności behawioralnej i psychologicznej. Z kolei analiza skuteczności określonych zbiorów norm przeprowadza się zazwyczaj, mając na uwadze skuteczność finistyczną oraz – w przypadku gałęzi prawa bądź systemów prawa – także skuteczność społeczno-wychowawczą*³³. Takie samo stanowisko prezentuje J. Wróblewski³⁴.

W przypadku analizy zespołu norm prawnych, a taką zajmuje się niniejsza praca, koniecznym jest, jak twierdzi Z. Kmieciak, ustalenie wszystkich celów, a następnie ustalenie zachodzących pomiędzy nimi relacji oraz dokonanie ich hierarchizacji.

Ujmując ten rodzaj skuteczności w ramy opisane powyżej, należy wskazać, że skuteczność behawioralna stosowania prawa jest uzależniona od przedmiotu decyzji. Jeżeli decyzja ustala obowiązek określonego zachowania się, można mówić, że jest skutecznością behawioralną. W przypadku decyzji skazującej lub wymierzającej sankcję, np. poprzez wydanie decyzji ustalającej opłatę produktową, powinno się odnosić do skuteczności psychologicznej. Skuteczność finistyczna decyzji stosowania prawa polega głównie na badaniu następstw prawnych pewnych typów decyzji w skali społecznej. Skuteczność społeczno-wychowawcza stosowania prawa zależy od tego, czyich postaw dotyczy – jeżeli adresata decyzji, to chodzi o to, by adresat zachował się zgodnie z decyzją, ale i w przyszłości przestrzegał norm prawnych.

³³ Ibidem, s. 22.

³⁴ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa...*, op. cit., s. 12.

Kolejnym rodzajem skuteczności prawa jest skuteczność wykonania prawa w rozumieniu skuteczności wykonania decyzji stosowania prawa.

Chodzi o istnienie szeregu możliwości wykonania decyzji dających możliwość wyboru celów przez wykonującego decyzję. W przypadku tej skuteczności należy ją odnieść do trzech celów: prawodawcy, organu stosującego prawo i organu je wykonującego. Oznacza to, że funkcjonowanie normy prawnej, jak twierdzi Z. Kmiecik, jest oceniane z punktu widzenia następstw decyzji stosowania prawa oraz ich realizacji. W zależności od rodzaju prowadzonych badań Z. Kmiecik odmiennie klasyfikuje skutki oddziaływania norm prawnych. Dzieli je na przewidziane i nieprzewidziane przez ustawodawcę, a w ramach skutków przewidzianych na skutki zamierzone i skutki wtórne³⁵. By udzielić odpowiedzi na pytanie o skuteczność pojedynczej normy prawnej, konieczne jest dostateczne sprecyzowanie celu; również badanie skuteczności zbioru norm wymaga w miarę dokładnego określenia celu bądź celów regulacji prawnej³⁶. Z powyższego można wywieść dwa sposoby ujmowania skuteczności prawa, które, jak stwierdza J. Sommer³⁷, są uprawnione – zarówno mierzenie skuteczności prawa stopniem realizacji określonych celów, jak i stopniem przestrzegania przepisów przez ich adresatów. Zupełnie odmienną koncepcję skuteczności prawa przedstawia M. Kisilowski, Autor ten wyodrębnia skuteczność implementacyjną, systemową i prawnopolityczną. Pierwsza z nich ma miejsce, gdy dana norma prawna nie wywołuje skutku, który miała wywołać w zamiarze ustawodawcy (jest to odpowiednik nieskuteczności finistycznej). Druga wskazuje, że norma skuteczna implementacyjnie wywołuje negatywne „efekty uboczne” w innych obszarach życia niż bezpośrednio regulowane. Natomiast trzecia polega na tym, że konstrukcja proponowanej regulacji, mogącej być skuteczną implementacyjnie i systemowo, jest na tyle podatna na modyfikacje w trakcie procesu ustawodawczego, że po uchwaleniu nie będzie już gwarantować osiągnięcia zamierzonego celu.³⁸

W tym miejscu należy wspomnieć także o ujmowaniu skuteczności prawa nazwanej przez J. Sommera „udatnością prawa”³⁹ zakładającą, że o skuteczności

³⁵ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji...*, op. cit.

³⁶ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa...*, op. cit., s. 24.

³⁷ J. Sommer, *Efektywność prawa...*, op. cit., s. 6–8.

³⁸ M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 283-284.

³⁹ Ibidem, s. 7.

prawa decyduje także poprawna legislacja. Bez wątpienia poprawna legislacja winna stanowić punkt wyjścia i założenie dla oceny skuteczności prawa według dwóch pierwszych sposobów. Tylko poprawnie skonstruowana norma prawa lub zespół norm prawnych będzie w stanie oddziaływać na zachowanie człowieka w taki sposób, by zrealizować postawione sobie cele lub wywołać zachowanie adresata zgodne z normą prawną.

Teoria prawa sformułowała szereg postulatów dotyczących formułowania przepisów prawa. Podstawą analizy zasad tworzenia prawa jest przyjęcie założenia, że przepisy prawa tworzy „racjonalny prawodawca”. Zdaniem J. Wróblewskiego, „racjonalny” w znaczeniu wewnętrznym to taki prawodawca, który podejmuje decyzje na podstawie zaakceptowanych przez siebie przesłanek, zaś „racjonalny” w znaczeniu zewnętrznym to taki, który zostanie uznany za takiego przez oceniających go z zewnątrz.

Teoretyczny model racjonalnego tworzenia prawa zakłada:

1. założenie celu (wartości) określonego w stopniu dostatecznym dla szukania środków jego realizacji;
2. ustalenie powiązań stanu określonego jako cel z innymi zjawiskami, które mają wpływ na jego realizację (potencjalne środki realizacji celu);
3. ustalenie możliwych środków prawnych wiodących do realizacji celu na tle ustaleń ad. b albo ustalenie, które ze środków realizacji założonego celu mogą być środkami prawnymi;
4. dokonanie wyboru spośród możliwych środków prawnych, biorąc pod uwagę uwarunkowania (społeczne, psychologiczne i sytuacyjne) celu, jak również koszty poszczególnych środków będące odbiciem uwarunkowań, jak również właściwości aparatu stosowania prawa, jak i organizacji procesu stanowienia prawa;
5. ustanowienie normy prawnej jako środka dla osiągnięcia założonego celu albo ustanowienie określonych przepisów prawnych⁴⁰.

Postępujący w sposób rozsądny (racjonalny) prawodawca powinien uwzględniać zespół czynników wyznaczających w pewnym sensie obszar interwencji oraz rodzaj środków działania⁴¹. Model racjonalnego tworzenia prawa zdaniem J.

⁴⁰ K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 192.

⁴¹ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji...*, op. cit., s. 13.

Wróblewskiego jest modelem prakseologicznym, który formułuje warunki skutecznego działania⁴². Oczywiście chodzi o prawo w znaczeniu formalnym, to jest o prawo ustawowe.

Jeżeli zatem mowa o celowym działaniu prawodawcy, wówczas należy racjonalność określić jako racjonalność techniczną (instrumentalną)⁴³ i wewnętrzną prawodawcy.

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 roku sygn. akt K33/00⁴⁴ Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. (...) Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. (...) Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki (...).

W polskim systemie prawnym szczególną rolę odgrywa załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴⁵. Zawiera on reguły opracowywania projektów aktów normatywnych. Mimo kontrowersji w zakresie wiążącej dla sejmu mocy powyższych zasad, Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt K 50/07 uznał, że stanowią one prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego, a autonomia ustawodawcy dotyczy treści stosowanych rozwiązań, nie zaś ich formy⁴⁶. Dyrektywy zawarte w powoływanym powyżej Rozporządzeniu nakazują, by przepisy były redagowane zwięźle i syntetycznie, były zrozumiałe, by w aktach normatywnych tych samych terminów używać zawsze w tym samym znaczeniu, unikać używania terminów wieloznacznych, tekst prawny powinien odpowiadać zasadom poprawności języka, terminologia aktu powinna uwzględniać terminologię tekstów obowiązujących. W doktrynie i praktyce prawniczej przyjmuje się, iż wypowiedzi

⁴² J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, PWN, Warszawa 1989, s. 49.

⁴³ Ibidem, s. 46. Racjonalność instrumentalna polega na trafnym doborze środków do założonego celu. Wówczas jest to racjonalność środka, ale także rozważa się racjonalność doboru celów.

⁴⁴ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego z 2001, nr 7, s. 217.

⁴⁵ Dz. U. 2016, poz. 283

⁴⁶ *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015, s. 175, online: www.trybunal.gov.pl (dostęp: 20.05.2021 r.).

prawodawcy powinny być zgodne z regułami językowymi i logicznymi, co ma świadczyć o poprawności w tworzeniu przepisów. Zgodnie z zasadą należytej legislacji tekst prawny powinna cechować zakładana precyzja (jednoznaczność, określoność), zrozumiałość (komunikatywność) oraz adekwatność w stosunku do intencji prawodawcy⁴⁷. Analizując problem jasności w języku prawnym M. Andruszkiewicz, wskazuje na cechy gwarantujące językowi prawnemu jasność i wylicza, precyzję, zrozumiałość i jednoznaczność. Jasność języka prawnego jest postulatem, którego realizacja dawałaby szansę na ustalenie przez odbiorcę – interpretatora właściwego znaczenia normy prawnej, a to już pierwszy krok do realizacji jej skuteczności.

1.3. Metody badania skuteczności

Prezentując metody badania skuteczności prawa w ujęciu teoretycznym, autorka skupi się głównie na metodach badania zespołu norm prawnych, który jest przedmiotem badania w niniejszej pracy. Nie oznacza to jednak, że zrezygnowano z badania pojedynczych norm prawnych, a zatem właściwych dla nich metod badawczych. Wnioski z takiego badania będą prezentowane jednak w odniesieniu do całości badanego zespołu norm.

W zależności od rodzaju skuteczności możliwe są różne metody badawcze, ale zawsze koniecznym jest zgromadzenie odpowiednich danych empirycznych.

Tak więc w przypadku badania skuteczności behawioralnej należy zidentyfikować sytuacje, które reguluje dana norma, a następnie określić, czy w danej sytuacji adresat normy zachował się zgodnie z jej treścią. Przy badaniu skuteczności behawioralnej normy koniecznym jest przyjęcie założenia, że adresat normy zachował się zgodnie z jej dyspozycją, ponieważ informacja o normie dotarła do niego, a zachowanie to nie wystąpiłoby, gdyby norma ta nie obowiązywała. W badaniu skuteczności psychologicznej nie interesuje badającego zachowanie się adresata normy, ale jego stosunek do regulowanej normą sytuacji, który wpływa na jego zachowanie. Badanie skuteczności finistycznej wymaga przyjęcia, jakie sytuacje reguluje dana norma i dodatkowo zidentyfikowania konsekwencji, jakie pociąga za sobą zachowanie się adresata zgodnie z normą. Badanie skuteczności społeczno-wychowawczej prawa opiera się na przyjęciu przesłanek takich, jakie zakłada się przy

⁴⁷ M. Andruszkiewicz, *Problem jasności w języku prawnym – aspekty lingwistyczne i teoretyczne*, *Comparative Legilinguistics*, vol. 31/2017, s.11.

badaniu skuteczności psychologicznej, dodając przesłankę zmian zachodzących w postawach adresata normy, które są następstwem motywacyjnego działania normy.

Tworzenie skutecznego prawa powinno zakładać realizację wszystkich wymienionych rodzajów skuteczności, ale podstawowe znaczenie ma w ocenie autorki pracy skuteczność finistyczna i społeczno-wychowawcza.

Stosowanie prawa może być skuteczne przez bezpośredni wpływ na adresata decyzji oraz pośredni wpływ na adresatów norm w skali masowej. Tak samo jest w przypadku skuteczności wykonywania decyzji stosowania prawa.

Z uwagi na zajmowanie się prawem w działaniu na pewno można także analizować jego skuteczność. Przyjmując powyższe, założono, że prawo jest skuteczne, jeżeli wywołuje skutki zgodne z założonym celem. Jeśli tak, należałoby określić „skuteczność progową” prawa⁴⁸, a przekroczenie określonego progu pozwalałoby na uznanie prawa za skuteczne, a to wiąże się z zebraniem i opracowaniem odpowiednich danych empirycznych i dokonaniem ich pomiaru.

Pomiar skuteczności prawa może być przeprowadzony przez pomiar analizowanej cechy, ale najpierw cechę tę lub cechy należy zidentyfikować i przypisać jej lub im charakter ilościowy lub jakościowy. Cecha jakościowa (niemierzalna) to taka, której nie można opisać za pomocą liczb, a cecha ilościowa daje się wyrazić za pomocą jednostek miary.

Według Z. Kmieciaka wyróżnia się cztery podstawowe skale pomiaru skuteczności norm prawnych:

1. nominalną – pomiar sprowadza się do ustalenia, czy określone normy są tak samo skuteczne czy też różnią się skutecznością;
2. porządkującą – celem pomiaru jest określenie, która z analizowanych norm jest bardziej skuteczna;
3. przedziałową – pomiar umożliwia ustalenie ilościowej różnicy pomiędzy skutecznością badanych norm;
4. stosunkową – pomiar polega na wyznaczeniu stanu zerowego skuteczności oraz wskazaniu ilościowego odstępu od tego stanu⁴⁹.

⁴⁸ Skuteczność progowa według Z. Kmieciaka to określenie minimalnego poziomu zgodności skutków działania prawa z realizowanym celem, przekroczenie, którego pozwala na przypisanie prawu cechy skuteczności, [za:] Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji...*, op. cit., s. 15–16.

⁴⁹ Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji...*, op. cit., s. 25.

Dla wszystkich czterech rodzajów pomiarów znaczenie ma wyodrębnienie określonego zbioru danych (sytuacje uregulowane przez badane normy, zachowania zgodne lub niezgodne z normą, sytuacje interwencyjne organów stosujących prawo), a następnie dokonanie jego przeliczenia według określonej cechy. Dla przeliczenia wyodrębnionego zbioru danych z pomocą przychodzą metody statystyczne, które uwzględniają pewne elementy zbiorów danych będące ich reprezentacjami.

Według Zenona Rogozińskiego metody statystyczne można zastosować, gdy badany przedmiot spełnia następujące warunki:

1. badane są zjawiska o charakterze empirycznym,
2. zjawiska te można przedstawić w postaci mierzalnej,
3. rozpatrywane zjawiska występują w ilości pozwalającej na wykrycie prawidłowości,
4. badana cecha występuje w zbiorowości⁵⁰.

Dla zastosowania tej metody niezbędne jest dysponowanie odpowiednimi danymi, a to wymaga po pierwsze ich gromadzenia, a po drugie gwarancji ich wiarygodności, co w przypadku analizowanej regulacji z jednej strony jest proste, a z drugiej trudne. Proste, ponieważ u.op. od początku jej obowiązywania zakładała obowiązkowy system sprawozdawczy, a trudne, gdyż nie wiadomo, czy sprawozdawane dane są wiarygodne i pełne.

Na zakończenie rozważań teoretycznych dotyczących skuteczności regulacji prawnej dotyczącej u.op. autorka chciałaby wskazać na zdefiniowane przez socjologię prawa czynniki ograniczające jego skuteczność, których badanie wykracza poza zakres niniejszej pracy, ale w ocenie autorki nie można ich pomijać. Socjologia prawa dowodzi, że prawo nie jest tylko systemem norm ustanowionych w sposób uznany przez władzę państwową za prawomocny, lecz także systemem przekonań, uczuć, idei i wartości⁵¹. I tak, skuteczność prawa w dziedzinie jego stanowienia ograniczają: nieadekwatność prawotwórczej aksjologii do społecznego poczucia sprawiedliwości, błędy techniki legislacyjnej i kodyfikacyjnej. W zakresie przekazywania informacji o prawie są niewystarczająca dostępność do najważniejszych regulacji prawnych, ich ograniczona komunikatywność i niedostateczne popularyzowanie nowelizacji.

⁵⁰ Z. Rogoziński, *Wstęp do statystyki społecznej*, Warszawa 1970, s. 69.

⁵¹ A. Kojder, Z. Cywiński, *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 14.

Skuteczność prawa ograniczają także czynniki pozaprawne, a wśród nich m.in. kultura normatywno – aksjologiczna społeczeństwa, w której dominują postawy antyprawne i oportunistyczne, niski społeczny autorytet i respekt dla porządku ustrojowego, instytucji państwowych i partii politycznych, rozbieżność między społecznym poczuciem sprawiedliwości a prawem pozytywnym, powszechne społeczne przeświadczenie, wzmacniane codziennym doświadczeniem, że wiele naruszeń prawa nie spotyka się z żadną reakcją⁵².

1.4. Uwagi końcowe

Biorąc pod uwagę przedstawione w niniejszym rozdziale rozważania teoretyczne, podejmując się analizy skuteczności u.op., autorka będzie zajmowała się skutecznością prawa wywodzącego się z formalnego dokumentu – ustawy.

Pomocne dla analizy zespołu norm prawnych dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych będą założenia pragmatycznego instrumentalizmu, zgodnie z którym prawo to instrument do osiągnięcia wyznaczonych celów, dla którego bez znaczenia pozostaje wybór i uzasadnienie celów, jakie ma zrealizować. W niniejszej pracy autorka zajmie się zatem skutecznością prawa jako instrumentu realizacji celów, jakie stawiał sobie polski prawodawca, formułując formalne przepisy prawa odnoszące się do opakowań i odpadów opakowaniowych⁵³.

Przyjmuje się zatem za J. Sommerem⁵⁴ i J. Wróblewskim⁵⁵ założenie, że o skuteczności prawa decyduje poprawna legislacja, a skuteczność prawa jest postulatem prawidłowego tworzenia i stosowania prawa. W podejmowanych badaniach zostaną pominięte dane dotyczące wykonywania decyzji stosowania prawa z uwagi na brak danych. Z informacji pozyskanych z Ministerstwa Klimatu⁵⁶ wynika, że takich danych statystycznych organ ten nie prowadził.

W związku z powyższymi założeniami zostanie dokonana ocena skuteczności badanego zespołu norm prawnych w zakresie jego tworzenia, jak i stosowania przy jednoczesnej próbie odpowiedzi na pytanie, czy ustawodawca sformułował badane

⁵² Ibidem, s. 434.

⁵³ Formalne – to znaczy mające swoje źródło w dyrektywach, ustawach, rozporządzeniach.

⁵⁴ J. Sommer, *Efektywność prawa*, op. cit. s. 21.

⁵⁵ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa*, op. cit. , s. 17

⁵⁶ Odpowiedź Ministerstwa Klimatu i Środowiska, z dnia 02.04.2020 na zapytanie autorki pracy.

przepisy z zachowaniem zasad poprawnej legislacji i zastosował takie rozwiązania prawne, by zapewnić realizację celów, które założył.

By móc udzielić odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, konieczne jest zdefiniowanie cech prawa, których spełnienie pozwoli uznać, że badany zespół norm prawnych jest skuteczny, ponieważ pozwala na zrealizowanie celów prawodawcy.

Cechy zapewniające skuteczność prawa, jakie przyjmuje autorka, to:

1. ustanowienie prawa przez właściwe organy i we właściwej formie,
2. należyte opublikowanie prawa,
3. sformułowanie przepisów w sposób jasny i precyzyjny,
4. dostateczny stopień ogólności i abstrakcyjności norm prawnych,
5. prawo musi być spójne (niesprzeczne),
6. możliwe do zrealizowania, racjonalne,
7. stabilne (nie oznacza, że niezmienne),
8. realizacja prawa jest zabezpieczona sankcją,
9. dociera do adresata,
10. cieszy się społeczną aprobatą i poszanowaniem,
11. przypisuje odpowiednie do założonego celu zadania właściwym organom i wyposaża je w instrumenty zapewniające realizację celów.

Oznacza to, że generalnym punktem wyjścia niniejszej dysertacji jest zdefiniowanie i analiza celów ustawodawcy polskiego i unijnego oraz ich hierarchizacja. W związku z tym, że przedmiotem analizy jest zespół norm prawnych, zostanie przeprowadzona ich analiza, uznając za najbardziej użyteczną skuteczność finistyczną oraz społeczno-wychowawczą. To znaczy, że autorka uzna prawo za skuteczne, jeżeli zrealizowało cel bezpośredni oraz pośredni, jaki stawiał sobie ustawodawca oraz w skali społecznej zostały utrwalone postawy szacunku do prawa i gotowości jego przestrzegania. Oznacza to, że celem decydenta jest zachowanie się adresata zgodnego z normą, ale także wpływ na kształtowanie postaw innych osób niż adresaci norm. Przy pomiarze skuteczności zasadniczy będzie pomiar stopnia realizacji celów ustawodawcy.

Kolejnym krokiem badania skuteczności prawa będzie zbadanie procesu jego stanowienia, czyli procesu legislacyjnego i przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Z kolei w zakresie stosowania prawa zostanie poddane badaniu orzecznictwo sądów administracyjnych, decyzje organów stosujących badane normy

prawne, dane statystyczne zawarte w planach gospodarki odpadami i raportach z ich realizacji, zawarte w sprawozdaniach przekazywanych przez przedsiębiorców.

Niestety nie będzie możliwe opracowanie wskaźników skuteczności prawa według teorii J. Wróblewskiego, ponieważ autorka rozprawy nie dysponuje pełnymi i wiarygodnymi zbiorami danych, by takie wskaźniki ustalić przy zastosowaniu metod statystycznych.

Zostanie podjęta jednak próba określenia zbiorów sytuacji regulowanych przez przepisy dotyczące opakowań i odpadów opakowaniowych i sprecyzowania hipotetycznych konsekwencji (skutków), jakie wywołałby brak tego zespołu norm lub zachowania się wszystkich adresatów niezgodnie z normą. Te dane stanowiąc będą stan zerowy, to znaczy, że badany zespół norm nie gwarantuje realizacji założonych celów, jest zatem nieskuteczny. Następnie zostaną z nimi zestawione dane ze sprawozdań składanych przez Polskę i dane statystyczne w celu przeprowadzenia ich analizy według kryterium realizacji zdefiniowanych celów

Rozdział II.

Zagadnienia terminologiczne. Zakres przedmiotowy i podmiotowy u.op.

2.1. Uwagi wstępne

Zdefiniowanie kluczowych dla badanego zagadnienia pojęć prawnych ma na celu nie tylko uporządkowanie aparatury pojęciowej analizowanej problematyki, ale także dokonanie oceny praktyki stosowania analizowanej regulacji. Od ustawodawcy wymaga się, by – stanowiąc prawo – stosował pojęcia ściśle, które ułatwią jego wykładnię. Wobec tego, że niektóre z podstawowych dla omawianej materii pojęć cechuje wieloznaczność, koniecznym jest przedstawienie, w jaki sposób są lub mogą być rozumiane, tak by móc zweryfikować, czy obszar interwencji prawnej, jaki wynika z analizy, odpowiada założeniom ustawodawcy. Niestety pojęcia prawne, tak jak otaczająca nas rzeczywistość, podlegają ciągłym zmianom.

Jerzy Starościak wyróżnia trzy podstawowe możliwe zmiany składników systemu pojęć prawnych: wprowadzanie pojęć nowych, usuwanie pojęć już bezużytecznych, doskonalenie pojęć istniejących⁵⁷. Czy takim zmianom podlegają pojęcia prawne charakterystyczne dla badanej materii? Czy ustawodawca tak unijny, jak i krajowy dąży do zbudowania możliwie stabilnego systemu pojęć prawnych odnoszących się do badanego rodzaju stosunków prawnych? Udzielenie odpowiedzi na te pytania będzie możliwe dopiero po dokonaniu analizy pojęć prawnych charakterystycznych dla badanej regulacji.

Na wstępie podkreślenia wymaga, że u.op. należy do systemu prawa gospodarki odpadami będącego elementem systemu prawa ochrony środowiska. Jeśli tak, należy przyjąć, że dla całego systemu gospodarki odpadami i prawa ochrony środowiska istnieje

⁵⁷ J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967, s. 5.

uniwersalny katalog pojęć prawnych takich jak „odpad”, „gospodarowanie odpadami”, „recykling”, „odzysk”. W związku z czym analizowanie podstawowych pojęć u.op. nie może odbyć się w oderwaniu od definicji zawartych w ww. ustawach.

Zdaniem Piotra Korzeniowskiego podstawowe pojęcia prawa gospodarki odpadami można ujmować z dwóch punktów widzenia:

1. empirycznego – jako określenia wykorzystywane w praktycznym prowadzeniu gospodarki odpadami, lub
2. teoretycznego – jako pojęcia dziedziny prawa ochrony środowiska, jaką jest prawo gospodarki odpadami.

Autorka pracy postara się przedstawić pojęcia prawne gospodarki odpadami opakowaniowymi w ujęciu teoretycznym, rozumiejąc je jako pojęcia o faktach i zjawiskach prawnych, a nie prawnicze, będące następstwem opracowania przez prawników w związku z normami, których zawartość starają się poznać w określonym celu⁵⁸. Ponadto dodano także komentarze o charakterze empirycznym, które zobrazują, w jaki sposób omawiane pojęcia są wykorzystywane w praktyce.

Przepisy regulujące gospodarkę opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, jak każda dziedzina prawa, posiadają określony w słowniczku pojęciowym system pojęć prawnych, ale także szereg pojęć funkcjonujących w języku specjalistycznym oraz empirycznym. W idealnym świecie wszystkie kluczowe dla danej gałęzi prawa pojęcia powinny być zdefiniowane, tak by adresat normy niebędący prawnikiem mógł ją zrozumieć i zastosować się do niej. Jeśli pojęcia są niezrozumiałe lub mogą być rozumiane różnie, występują problemy ze stosowaniem prawa i w konsekwencji z jego skutecznością.

Siatka pojęciowa prawa gospodarki odpadami tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa. Pojęcia prawne same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności w systemie prawa gospodarki odpadami i wyznaczać istotę przedmiotu prawa, jak twierdzi P. Korzeniowski⁵⁹, z czym należy się zgodzić. Poza tym każda dziedzina prawa ma określony zakres pojęć podstawowych, które ją definiują i precyzują jej przedmiot. Podjęcie decyzji ustawodawcy o interwencji w obszar określonych relacji społecznych skutkuje koniecznością ich sprecyzowania poprzez

⁵⁸ B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s.76.

⁵⁹ P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2014, s. 164.

określenie przedmiotu ustawy⁶⁰. Zgodnie z §19 z.t.p. określenie przedmiotu ustawy może być opisowe, rozpoczynające się od przyimka „o” pisanego małą literą, lub rzeczowe – rozpoczynające się do wyrazów „Kodeks”, „Prawo” albo „Ordynacja” pisanych wielką literą (...). Tytuł analizowanej regulacji rozpoczyna się od małej litery „o” i brzmi „o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi”. Oznacza to, że przedmiot ustawy został określony w sposób opisowy, a podstawowymi pojęciami, które wytyczają zakres regulowanych stosunków społeczno-gospodarczych są: „gospodarka”, „opakowania”, „odpady opakowaniowe”. To ich znaczenie trzeba -odkodowywać, odwołując się do definicji. Jeżeli dany termin został zdefiniowany w języku prawnym, to nadając mu określone znaczenie, powinno się odwołać do znaczenia, które nadał mu prawodawca, a nie do znaczenia występującego w języku potocznym⁶¹.

W rozdziale II zostaną omówione „definicje legalne”, które są bezwzględnie obowiązującymi przy interpretacji zapisów tych ustaw. Dodatkowo każda z nich zostanie skomentowana poprzez odniesienie do ich praktycznego zastosowania. Ponadto w niniejszym rozdziale zostanie określony krąg adresatów norm prawnych zawartych w ustawie opakowaniowej. Adresatami norm prawnych są wszystkie podmioty, do których skierowane są postanowienia prawa, których zachowania normuje prawo. Przepisy prawa same określają kategorie podmiotów, do których skierowane są ich postanowienia. W nauce prawa powszechny jest podział podmiotów prawa na podmioty stosujące prawo (organy państwa) i pozostałe podmioty prawa⁶². Podmioty stosujące prawo to te, które na podstawie przepisów prawa wydają jednostkowe rozstrzygnięcia, przy czym najczęściej są to organy państwa, które poprzez stosowanie przymusu mogą wyegzekwować postanowienia zawarte w decyzjach stosowania prawa. Tylko zachowanie adresata zgodne z analizowaną normą prawną daje szansę zrealizowania celów bezpośrednich badanego zespołu norm. W stosunku administracyjnoprawnym, występującym w przypadku u.op., drugą kategorią podmiotów są organy administracji, które odpowiadają za stosowanie i egzekwowanie tego prawa. W związku z powyższym dla pełnego określenia kręgu podmiotów uczestniczących w systemie gospodarki odpadami opakowaniowymi należy wskazać także, które organy administracji publicznej

⁶⁰ §16 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

⁶¹ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Wyd. 3, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora”, Toruń 2014, s. 104.

⁶² *Adresatami przepisów prawa są wszystkie bez wyjątku podmioty prawa, z tym jednak, że nie wszystkie przepisy dotyczą wszystkich podmiotów*, za: J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 25.

w nim uczestniczą oraz jaką rolę w nim pełnią. Mając na uwadze systematykę pracy, organom administracji zostanie poświęcony odrębny rozdział, w którym zostanie przedstawiony zakres ich kompetencji i zadania (pominięte w niniejszym rozdziale).

Z reguły początkowe przepisy aktu normatywnego określają jego zakres przedmiotowy i podmiotowy, opisując kryterium przedmiotowe oraz podmiotowe interwencji prawnej, które jest łatwiejsze do uchwycenia, ale niekoniecznie już do normatywnego opisanie. Jak zauważa Andrzej Malinowski, zakres przedmiotowy i zakres zastosowania aktu prawotwórczego winien być określony pozytywnie poprzez wskazanie podmiotów i stosunków regulowanych przez ten akt⁶³. Artykuł 1 u.op. w sposób opisowy przedstawia zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy poprzez doprecyzowanie, że *Ustawa określa*:

- 1) wymagania, jakim powinny odpowiadać opakowania wprowadzane do obrotu;
- 2) zasady działania organizacji odzysku opakowań;
- 3) zasady postępowania z opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi;
- 4) zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej oraz opłaty recyklingowej;
- (...)

2. *Ustawa określa prawa i obowiązki przedsiębiorców:*

- 1) będących organizacjami odzysku opakowań;
- 2) dokonujących wewnątrzspółnotowej dostawy:
 - a) odpadów opakowaniowych,
 - b) produktów w opakowaniach;
- 3) dystrybuujących produkty w opakowaniach;
- 4) eksportujących:
 - a) odpady opakowaniowe,
 - b) opakowania,
 - c) produkty w opakowaniach;
- 5) prowadzących recykling odpadów opakowaniowych;
- 6) wprowadzających opakowania;
- 7) wprowadzających produkty w opakowaniach.

3. *Ustawa określa także obowiązki użytkowników środków niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin.*

⁶³ A. Malinowski, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne*, Warszawa 2012, s. 17.

2.2. Definicje określające zakres przedmiotowy u.op.

2.2.1. Opakowanie

Pojęcie „opakowania” i powstałego z opakowania odpadu jest centralne w ustawie opakowaniowej. Według definicji Encyklopedii PWN opakowanie to *przedmiot (zespół przedmiotów) albo materiał chroniący produkt przed ubytkiem (spowodowanym niszczeniem, np. przez insekty, gryzonie, deszcz), kradzieżą oraz zmianą jego jakości w czasie transportu, przechowywania, ekspozycji lub stosowania przez użytkownika*⁶⁴.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt. 1 dyrektywy opakowaniowej „opakowania” to wszystkie wyroby wykonane z jakichkolwiek materiałów, przeznaczone do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania i prezentacji wszelkich towarów: od surowców do produktów przetworzonych, od producenta do użytkownika lub konsumenta. Wyroby „niezwrotne” przeznaczone do tych samych celów uważa się również za opakowania.

Opakowania obejmują wyłącznie:

a) opakowania handlowe lub opakowania podstawowe, tj. mające stanowić towar jednostkowy, sprzedawany użytkownikowi końcowemu lub konsumentowi w miejscu zakupu;

b) opakowania zbiorcze lub opakowania drugorzędne, tj. stanowiące w miejscu zakupu zestaw określonej liczby towarów jednostkowych, niezależnie od tego, czy są one sprzedawane w takiej postaci użytkownikowi końcowemu, czy konsumentowi, czy też służą zaopatrywaniu punktów sprzedaży; można je zdjąć ze sprzedawanego produktu bez naruszania jego cech;

c) opakowania transportowe lub opakowania trzeciorzędne, tj. mające na celu przenoszenie i transport pewnej liczby towarów jednostkowych lub opakowań zbiorczych, zapobiegając powstaniu uszkodzeń przy przenoszeniu i transporcie. Opakowanie transportowe nie obejmuje kontenerów do transportu drogowego, kolejowego, wodnego i lotniczego.

⁶⁴ Encyklopedia PWN, online: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/opakowanie;3951217.html> (dostęp: 6.01.2018 r.).

Wraz ze zmianą dyrektywy opakowaniowej z maja 2018 r.⁶⁵ zostały dodane definicje „opakowań wielokrotnego użytku” i „opakowań wielomateriałowych”.

Opakowaniem wielokrotnego użytku jest opakowanie przeznaczone, zaprojektowane i wprowadzone do obrotu tak, aby osiągnąć w ramach jednego cyklu życia wielokrotną rotację poprzez powtórne napełnianie lub ponowne użycie do tego samego celu, do którego było pierwotnie przeznaczone. Opakowanie wielomateriałowe zgodnie z art. 3 pkt 2a i pkt 2b dyrektywy opakowaniowej oznacza opakowanie składające się z co najmniej dwóch warstw różnych materiałów, które nie mogą być ręcznie oddzielone i tworzą jedną integralną całość, składającą się z pojemnika wewnętrznego i obudowy zewnętrznej, którą napełnia się, przechowuje, transportuje i opróżnia w takiej formie.

Polski ustawodawca w art. 3 u.op. definiuje opakowanie tak samo jak ustawodawca unijny, czyli jako wyrób, w tym wyrób bezzwrotny, wykonany z jakiegokolwiek materiału, przeznaczony do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji produktów, od surowców do towarów przetworzonych.

Dodając za ustawodawcę unijnym, że za opakowanie uważa się:

1) wyrób spełniający funkcje opakowania, o których mowa powyżej, bez uszczerbku dla innych funkcji, jakie opakowanie może spełniać, z wyłączeniem wyrobu, którego wszystkie elementy są przeznaczone do wspólnego użycia, spożycia lub usunięcia, stanowiącego integralną część produktu oraz niezbędnego do przechowywania, utrzymywania lub zabezpieczania produktu w całym cyklu i okresie jego funkcjonowania;

2) wyrób spełniający funkcje opakowania, o których mowa w pkt. 1 powyżej:

a) wytworzony i przeznaczony do wypełniania w punkcie sprzedaży,

b) jednorazowego użytku – sprzedany, wypełniony, wytworzony lub przeznaczony do wypełniania w punkcie sprzedaży;

3) część składową opakowania oraz złączony z opakowaniem element pomocniczy, spełniające funkcje opakowania, o których mowa w ust. 1 z tym, że element pomocniczy przyczepiony bezpośrednio lub przymocowany do produktu uważa się za opakowanie, z wyłączeniem elementu stanowiącego integralną część produktu, który jest przeznaczony do wspólnego użycia lub usunięcia.

⁶⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2018/852 zmieniająca dyrektywę 94/62/We Dz. U. UE z 2018 r. L150.

W art. 4 u.op. zostały wyróżnione trzy kategorie opakowań, jednostkowe – służące do przekazywania produktu użytkownikowi w miejscu zakupu, opakowania zbiorcze – zawierające wielokrotność opakowań jednostkowych produktu, niezależnie od tego, czy są one przekazywane użytkownikowi, czy też służą zaopatrywaniu punktów sprzedaży i które można zdjąć z produktu bez naruszania cech produktu, i opakowania transportowe – służące do transportu produktów w opakowaniach jednostkowych lub zbiorczych w celu zapobiegania uszkodzeniom produktów, z wyłączeniem kontenerów do transportu drogowego, kolejowego, wodnego lub lotniczego. Jest to jedyna ustawowa klasyfikacja opakowań, według kryterium pełnionej przez opakowanie funkcji. Podział opakowań według innych kryteriów takich jak rodzaj materiału z jakiego jest wykonane opakowanie (np. drewno, papier, szkło), konstrukcja opakowania (kształt, forma), przynależność (kryterium własności np. własne, dzierżawione), formę obrotu, możliwości wykorzystania (jednorazowego użytku, wielokrotnego użytku), dbałość o środowisko (np. kompostowalne, nadające się do recyklingu), przedstawił M. Kaźmierczak⁶⁶. Uzasadnionym wydaje się rozbudowanie tej systematyki o podział opakowań według kryterium przeznaczenia i jako przykład można wskazać opakowania do żywności, czy opakowania kosmetyków. W ramach kryterium rodzaj materiału z jakiego opakowanie zostało wykonane należałoby, zdaniem autorki, dodać dodatkową systematykę z podziałem na opakowania wielomateriałowe i wykonane z jednego materiału.

Dodatkowo Minister Środowiska w rozporządzeniu z dnia 22 października 2013 r. w sprawie przykładowego wykazu wyrobów, które uznaje się albo nie uznaje się za opakowanie określił przykładowy wykaz wyrobów, w tym części składowych opakowań oraz złączonych z wyrobem elementów pomocniczych, które uznaje się albo nie uznaje się za opakowanie, kierując się potrzebą zapewnienia jednolitego uznawania wyrobów za opakowanie⁶⁷. Wykaz ten jest odwzorowaniem treści nieobowiązującego obecnie już załącznika nr 1 do Dyrektywy 94/62/WE.

Tak więc zgodnie z wykazem zawartym w przywołanym rozporządzeniu opakowania to: pudełka po słodyczach, folia pokrywająca opakowania płyt CD, torebki do wysyłania pocztą katalogów i czasopism (z zawartością), ozdobne podkładki pod ciasta sprzedawane z ciastem, rolki, tuby oraz cylindry wokół których nawijany jest giętki

⁶⁶ M. Kaźmierczak, *Innowacyjne opakowania jako inteligentne rozwiązania na przykładzie branży spożywczej*, Zeszyty Naukowe ASzWoj nr 2(107) 2017, s. 80 – 82.

⁶⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1274.

materiał (np. folia z tworzywa sztucznego, aluminium, papier) z wyjątkiem rolek, tub i cylindrów będących częścią urządzeń produkcyjnych i nieużywanych do prezentacji produktów w opakowaniach detalicznych, doniczki kwiatowe przeznaczone wyłącznie do sprzedaży i transportu roślin, a nie do uprawy roślin, szklane butelki do roztworów do iniekcji, szpule na płyty CD (sprzedawane z płytami CD, nieprzeznaczone do wykorzystywania do przechowywania płyt), wieszaki na ubrania (sprzedawane z ubraniami), pudełka od zapalek, opakowania zapewniające sterylność (torby, tacki i materiały niezbędne do zachowania sterylności produktu), kapsułki do urządzeń do przygotowywania napojów (np. z kawą, kakao, mlekiem), które są puste po użyciu, stalowe butle wielokrotnego użytku używane do różnych rodzajów gazu, z wyłączeniem gaśnic.

Opakowaniami nie są natomiast, doniczki kwiatowe stałe, pudełka na narzędzia, torebki herbaty, warstwy wosku pokrywające ser, skóry kielbas, wieszaki na ubrania (sprzedawane oddzielnie), kapsułki z kawą do ekspresów kapsułkowych, foliowe opakowania po kawie oraz papierowe saszetki z kawą wyrzucane razem ze użytą kawą, wkłady atramentowe do drukarek, opakowania na płyty CD, DVD i kasety wideo (sprzedawane razem z płytami CD, DVD lub kasetami wideo), szpule na płyty CD (sprzedawane puste, przeznaczone do wykorzystywania do przechowywania płyt), rozpuszczalne torebki na detergenty, znicze nagrobne (pojemniki na świece), ręczny młynek (stanowiący część pojemnika wielokrotnego użytku, np. młynek do pieprzu do wielokrotnego napełniania).

Kryteria wytworzenia i przeznaczenia do wypełniania w punkcie sprzedaży oraz jednorazowego użytku spełniają następujące wyroby, które uznaje się za opakowania: papierowe lub wykonane z tworzywa sztucznego torby na zakupy, jednorazowe talerze i kubki, folia spożywcza, torebki na kanapki, folia aluminiowa, folia plastikowa na ubrania wyczyszczone w pralniach. Opakowaniami nie są natomiast mieszadła, jednorazowe sztucce, papier do pakowania (sprzedawany oddzielnie), papierowe formy do ciasta (sprzedawane puste), ozdobne podkładki pod ciasta sprzedawane oddzielnie.

Kryterium części składowej opakowania oraz elementu pomocniczego złączonego z opakowaniem spełniają i są uznane za opakowanie etykiety powiązane bezpośrednio lub dołączone do produktu: szczoteczka do nakładania tuszu do rzesz stanowiąca część zamknięcia opakowania, przylepne etykiety przyklepione do innego wyrobu opakowaniowego, zszywki, koszulki foliowe, miarka, stanowiąca element zamknięcia pojemnika dla detergentów, ręczny młynek (stanowiący część pojemnika

jednorazowego użytku wypełnionego produktem, np. młynek do pieprzu wypełniony pieprzem).

Definicja opakowania po raz pierwszy została sformułowana w u.op. z 2001 r. i na przestrzeni lat ulegała zmianom. Przed uchwaleniem ww. aktu prawnego w polskim prawie praktycznie brak było regulacji prawnej dotyczącej opakowań i odpadów opakowaniowych, z wyjątkiem jednego przepisu, tj. art. 2 ust. 1 pkt 1 w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach⁶⁸, który wskazywał, że ustawa ta ma zastosowanie także do postępowania ze zużyтыми opakowaniami. Nie było zatem potrzeby definiowania opakowania. Pierwotnie art. 3. ust. 1 u.op. z 2001 r. za opakowania uznawał wprowadzone do obrotu wyroby wykonane z jakichkolwiek materiałów, przeznaczone do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji wszelkich produktów – od surowców do towarów przetworzonych. Opakowania obejmowały tak jak obecnie opakowania jednostkowe, opakowania zbiorcze i opakowania transportowe. W pierwszej definicji istotnym elementem był zwrot *wprowadzenie do obrotu*, który determinował fakt, że dany wyrób stawał się opakowaniem dopiero z tą chwilą. Wprowadzeniem do obrotu było, zgodnie z art. 2 u.op. z 2001 r., wprowadzenie opakowania na polski obszar celny w ramach procedury dopuszczenia do obrotu lub wewnątrzspółnotowego obrotu. Definicja ta w ocenie autorki pracy nie była jasna i jednoznaczna, stwarzała ryzyko błędnej interpretacji. Dany wyrób jest albo nie jest opakowaniem z uwagi na funkcje, które spełnia i bez znaczenia dla nich pozostaje fakt wprowadzenia go do obrotu. Element ten nie powinien być elementem definiującym opakowanie i dobrze, że ustawodawca zdecydował się go usunąć. Po raz pierwszy definicja opakowania została zmieniona na mocy art. 5 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁶⁹ z dniem 13 października 2005 r. i miała zapewnić zgodność ustawy z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/12/WE z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie zmiany dyrektywy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (art. 5 projektu ustawy). Zmiana polegała na dodaniu dodatkowych produktów, które zostały uznane za opakowanie, takich jak części opakowań i elementy pomocnicze połączone z opakowaniem i przeznaczone do tego samego celu, co dane opakowanie. Zasadniczy trzon definicji opakowania nie zmienił się i cechą konstytutywną opakowania była i jest funkcja, jaką pełni wyrób uznawany za opakowanie, polegająca na przechowywaniu,

⁶⁸ Dz. U. z 1997 r., Nr 96, poz. 592 ze zm.

⁶⁹ Dz. U. z 2005 r., Nr 175, poz. 1458.

przewozie, dostarczaniu lub prezentacji wszelkich produktów od surowców do produktów przetworzonych. Do 2013 r., to znaczy do daty wydania przez Ministra Środowiska rozporządzenia określającego przykładowy wykaz wyrobów, które uznaje się lub nie za opakowanie, Ministerstwo Środowiska podejmowało działania zmierzające do ułatwienia adresatom przepisów u.op. z 2001 r. dokonywania klasyfikacji wyrobów jako opakowania. Ministerstwo Środowiska opracowało wytyczne w celu ułatwienia stosowania definicji opakowania w ramach przepisów prawnych dotyczących gospodarki odpadami w Polsce. Wytyczne nie stanowiły jednak źródła prawa i ostatecznie w u.op. ustawodawca sformułował definicję „opakowania”, uwzględniając w niej treść definicji z art. 3 dyrektywy opakowaniowej. W obecnie obowiązującej definicji opakowania nie ma już zwrotu „wprowadzone do obrotu”, co skutkuje tym, że za opakowanie uznaje się każdy wyrób posiadający wskazane w definicji cechy, bez względu na to, czy został wprowadzony do obrotu, czy nie. Taka zmiana definicji była jak najbardziej celowa, ponieważ wyrób jest opakowaniem lub nie bez względu na to, czy został wprowadzony do obrotu, czy nadal jest w magazynie. Dodatkowo ustawodawca zawarł w art. 3 ust. 3 u.op. upoważnienie dla ministra właściwego do spraw klimatu do wydania rozporządzenia wykonawczego zawierającego przykładowy wykaz wyrobów, które uznaje się lub nie uznaje za opakowanie. Rozwiązanie to ma na celu pomóc przedsiębiorcom w kwalifikowaniu wyrobu.

Pojęcie „opakowanie” stało się także przedmiotem rozważań Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który między innymi w wyroku z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie *Plato Plactik Robert Frank GmbH v. Caropack Handelsgesellschaft mbH*⁷⁰ rozwiewa wątpliwości interpretacyjne oraz podkreśla cel prawodawcy europejskiego. Przedmiotem ww. orzeczenia była odpowiedź na pytanie, czy plastikowe torebki wręczane konsumentom przez sprzedawców detalicznych celem przetransportowania dokonanych zakupów należy uznawać za opakowania w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 94/62/WE oraz czy ma znaczenie, że niektóre z nich wręczane są nieodpłatnie, a część odpłatnie, w tym bez wyraźnej prośby klientów. Wątpliwości budził fakt, czy wszystkie funkcje opakowań wymienione w powołanym przepisie muszą być spełnione kumulatywnie, ponieważ owe torebki nie służą w jego rozumieniu do prezentacji towarów i mogłyby w związku z tym zostać uznane za samodzielne towary oferowane konsumentom do innych rzeczy. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stanął na

⁷⁰ Dz. Urz. WE C 118 z dnia 30.04.2004 r. s.12, C-341/01.

stanowisku, że plastikowe torebki stanowią desygnat pojęcia „opakowanie” w rozumieniu dyrektywy 94/62/WE, co wynikać miałyby przede wszystkim z wykładni celowościowej. W ocenie Trybunału celem ustawodawcy unijnego było stworzenie jak najszerszej definicji opakowania, co nakazuje traktowanie funkcji opakowań w sposób rozłączny. Dodatkowo, aby dany produkt był uznany za opakowanie, musi stanowić desygnat jednej z kategorii wymienionych w art. 3 ust.1 lit. od a) do c) dyrektywy 94/62/WE, czyli opakowania handlowego, zbiorczego lub transportowego, a omawiane torebki z całą pewnością spełniają kryteria opakowań transportowych.

Kolejne orzeczenie, w którym Trybunał Sprawiedliwości musiał rozstrzygnąć, czy dany wyrób jest lub nie jest opakowaniem, dotyczył tego, czy rolki, tuby oraz cylindry, wokół których jest nawijany giętki towar (np. folia z tworzywa sztucznego, aluminium, papier) sprzedawany konsumentom, są opakowaniem w rozumieniu dyrektywy 94/62/WE czy nie. Orzeczenie zapadło w sprawie C-313/15 i Trybunał stwierdził w nim, że wykaz możliwych funkcji opakowania z art. 3 pkt 1 akapit pierwszy dyrektywy 94/62 nie ma kumulatywnego charakteru, efektem czego nie jest konieczne, aby wałki do nawijania służyły równocześnie do „przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania i prezentacji wszelkich towarów”, natomiast wystarczy, żeby spełnione zostały tylko niektóre z tych funkcji²². Innymi słowy, przepis ten nie kwalifikuje jako opakowań jedynie materiałów opakowaniowych, zewnętrznych elementów ochronnych lub pojemników, w których sprzedawane są produkty, jak można by uznać, ale także każdy inny wyrób, który spełnia chociaż jedną z powyższych funkcji.

Orzeczenia, które były wydawane przez polskie sądy administracyjne, nie dotyczyły bezpośrednio kwestii definicji opakowania, ale kwestii podatkowych, które z opakowaniami się wiązały. Tak więc, dla przykładu, w wyroku z dnia 25 sierpnia 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydanym w związku z indywidualną interpretacją podatkową, o jaką wystąpił przedsiębiorca, nie rozstrzygał, czy paleta drewniana jest, czy nie jest opakowaniem, bo nie miało to zasadniczego znaczenia dla rozstrzygnięcia w tej sprawie. Przedsiębiorca natomiast, próbując wykazać prawidłowość swojego stanowiska przedstawionego we wniosku o interpretację podatkową, odnosił się do definicji opakowania z ustawy opakowaniowej i podkreślał, że zbywane przez niego palety nie są opakowaniami, powołując się w tym zakresie na rozporządzenie z 2013 r. przedstawiające przykładowy wykaz opakowań. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przywołane przez przedsiębiorcę przepisy rozporządzenia z 2013 r. jedynie poglądowo wyliczają przykłady *części składowych oraz złączonych z wyrobem*

*elementów pomocniczych, które uznaje się za opakowania*⁷¹, tak więc przedmiotowy katalog nie jest katalogiem zamkniętym. W związku z powyższym stwierdzić należy, że w niniejszej sprawie niezwykle istotne jest to, że paleta nawet nie będąc opakowaniem, w rozumieniu ustawy o opakowaniach, może być kosztem dodatkowym, w rozumieniu przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, co już uprawnia do zaliczenia jej zwykłej wartości do wartości podstawy opodatkowania zbywanych towarów. Tak więc organ uznając niezasadność stanowiska spółki, nie naruszył prawa, uznając, że koszt sprzedaży palety winien zwiększać wartość podstawy opodatkowania sprzedawanych przez spółkę wyrobów.

W innym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie z dnia 26 marca 2015 r. I SA/Rz 222/15 uznał, że paleta drewniana z pewnością nie jest opakowaniem jednostkowym, może być ona jednak zakwalifikowana jako opakowanie zbiorcze, w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy z 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, a więc jako opakowanie zawierające wielokrotność opakowań jednostkowych produktów, niezależnie od tego, czy są one przekazywane użytkownikowi, czy też służą zaopatrywaniu punktów sprzedaży i które można zdjąć z produktu bez naruszenia cech produktu. Za opakowanie zostały uznane, przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 lutego 2021 r. wieszaki na ubrania i folia pokrywająca ubrania wyczyszczone w pralni, a za produkt wprowadzany do obrotu usługę wyczyszczenia ubrania realizowaną przez przedsiębiorcę prowadzącego pralnie⁷². W innym wyroku, sąd administracyjny uznał, że *„butle gazowe są wyrobem wykonanym z metalu przeznaczonym do przechowywania, ochrony, przewozu oraz dostarczania produktu jakim jest gaz. Butla na gaz jest więc wyrobem przeznaczonym do przechowywania, ochrony, przewozu oraz dostarczania gazu, a zatem spełnia ustawowe funkcje opakowania. Rację ma bowiem organ twierdząc, że cechy opakowania nie zostały wymienione w tym przepisie w znaczeniu kumulatywnym (łącznym). Nie istnieje więc konieczność, aby uznanie danego wyrobu za opakowanie nastąpiło wyłącznie w wypadku, gdy spełnia wszystkie funkcje wskazane w art.3 ust.1 u.g.o.o.”*⁷³.

⁷¹ § 1 Rozporządzenia z 2013 r. Ministra Środowiska z dnia 22 października 2013 r. w sprawie przykładowego wykazu wyrobów, które uznaje się albo nie uznaje się za opakowanie, Dz. U. 2013 poz. 1274.

⁷² Wyrok WSA z dnia 19 lutego 2021 r. IV SA/Wa 2259/20, Lex nr 3314306.

⁷³ Wyrok WSA z dnia 26 listopada 2020 r. IV SA/Wa 1616/20, Lex nr 3167260.

Brak rozbudowanego orzecznictwa polskich sądów odnoszącego się do definicji opakowania z ustawy opakowaniowej może oznaczać, że w praktycznym stosowaniu przepisów ustawy opakowaniowej nie pojawiają się wątpliwości interpretacyjne, albo że sprawy, w których definicja opakowania jest kluczowym elementem, nie są przedmiotem rozstrzygnięć sądów. Na podstawie praktyki stosowania przepisów ustawy opakowaniowej autorka pracy stwierdza, że wątpliwości interpretacyjne dotyczące tego, czy dany wyrób należy uznać za opakowanie, czy nie – nie są to przypadki odosobnione. Dla przykładu warto przytoczyć kilka z nich, jak np. puste pudełka i pojemniki do zdobienia, etui cyrkla, pinezek, zszywek, ozdobny futerał np. na ołówki, opakowanie farb plakatowych, tubki po farbach, szpulki i rolki, na które nawijana jest taśma klejąca, wstążki, papier do pakowania, kartonowa rolka, na którą nawinięty jest papier toaletowy, plastikowa gilza, na którą nawijany jest papier, banderola na butelce alkoholu, ulotka zastosowania leku podklejona do etykiety umieszczonej na zewnętrznej części opakowania szklanego, metki wszywane w ubraniach⁷⁴. Kwestia poprawnej kwalifikacji wyrobu może pojawić się na etapie badania czy zakres przedmiotowy u.op. go dotyczy lub na jednym z kolejnych etapów, jak prowadzenie ewidencji i sprawozdawczości. Zgodnie z § 8.1. z.t.p. w ustawie należy się posługiwać poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Dla powszechnego rozumienia pojęcia „opakowanie” podstawową funkcją jest funkcja ochronna, jaką pełni. Pakujemy coś lub opakowujemy, żeby produkt/wyrób zabezpieczyć. Niestety polski ustawodawca za ustawodawcą unijnym posłużył się bardzo rozbudowaną i skomplikowaną definicją i mimo próby ułatwienia jej rozumienia poprzez umieszczenie przykładowego katalogu wyrobów temu zadaniu nie sprostał. Pomocna przy rozstrzyganiu, czy wyrób jest, czy nie jest opakowaniem może być norma PN-O-79000:97 „Opakowania. Terminologia”. Określa ona opakowanie jako wyrób, który zapewnia utrzymanie określonej jakości pakowanych produktów, przystosowanie ich do transportu i składowania oraz prezentacji, a także chroni środowisko przed szkodliwym oddziaływaniem niektórych wyrobów. Zgodzić należy się z H. Żakowską, że definicja ta jak i inne zawarte w unijnych oraz krajowych aktach prawnych i normatywnych, podkreśla zasadniczą funkcję opakowania – funkcje ochrony w celu

⁷⁴ Przykładowy wykaz produktów na podstawie zapytań kierowanych przez przedsiębiorców podczas szkoleń z ustawy opakowaniowej.

utrzymania cech jakościowych znajdującej się w nich zawartości⁷⁵. Niestety nie zostały wdrożone przez ustawodawcę rozwiązania, które umożliwiałyby rozwiewanie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących opakowań.

Mimo tego, że działa COBRO – Centrum Badawczo – Rozwojowe Opakowań, należący do Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Biopolimerów i Włókien Chemicznych, którego przedmiotem podstawowej działalności jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie opakowalnictwa, przystosowania wyników tych prac do potrzeb praktyki oraz ich wdrażania w podmiotach przemysłowych oraz innych organizacjach, nie został on wyposażony w formalne kompetencje do rozstrzygnięcia takich wątpliwości. W ramach swojej działalności COBRO współpracuje z innymi krajowymi i zagranicznymi placówkami naukowo-badawczymi, uczelniami wyższymi, podmiotami gospodarczymi, organami administracji państwowej i publicznej oraz innymi jednostkami sektora finansów publicznych. COBRO wydaje także opinie na temat tego, które produkty można uznać za opakowanie lub nie, jednak jest to działalność marginalna. Z informacji pozyskanych z COBRO wynika, że w okresie od 2001 r. do marca 2020 r. Instytut wydawał około 10 opinii rocznie dla łącznie około 25 wyrobów i jest to usługa niszowa⁷⁶. Oznacza to, że klasyfikacji takiej najczęściej dokonuje sam przedsiębiorca lub organy administracji w procesie stosowania prawa lub kontroli sprawozdawczości i ewidencji.

Autorka pracy zgadza się z M. Górskim oraz K. Rynkiewicz, że definicja opakowania zawarta w dyrektywie opakowaniowej jest niejasna i budzi wątpliwości interpretacyjne, a jej transponowanie do porządku krajowego było zadaniem nietatwym, jak twierdzi M. Górski⁷⁷. Potwierdza to także B. Draniewicz, który stwierdza, że „wprowadzona definicja jest chaotyczna, niezrozumiała i zawiera zwyczajne błędy logiczne”⁷⁸. Jednakże dwadzieścia lat stosowania w Polsce przepisów u.op. powinno pozwolić na opracowanie jednoznacznych wytycznych dotyczących interpretacji definicji opakowania, odnoszących się chociażby do przytoczonej powyżej normy PN-O-79000:97 „Opakowania. Terminologia”. Przykładowy wykaz wyrobów na pewno jest pomocny, ale nie rozwiewa wątpliwości interpretacyjnych, a także nie ułatwia, jak

⁷⁵ H. Żakowska, *Klasyfikacja opakowań. Realizacja obowiązków przedsiębiorców związanych z odpadami opakowaniowymi*. Recykling nr 9 z 2005 r., s. 30 – 32.

⁷⁶ Informacja pozyskana od COBRO na zapytanie autorki.

⁷⁷ M. Górski, K. Rynkiewicz, *Komentarz do art. 3 Ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych*. Komentarz, Wydawnictwo ABC 2009, pkt. 4. Wolters Kluwer, sip.lex.pl.

⁷⁸ B. Draniewicz, *Komentarz do art. 3 Ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych*, s. 13

zakładano, jednolitego uznawania wyrobów za opakowanie. W ocenie autorki pracy lepszym, bo prostszym, rozwiązaniem byłoby uproszczenie ustawowej definicji opakowania, w taki sposób by pozostał jedynie zapis art. 3 ust.1 u.op., zgodnie z którym opakowaniem jest wyrób, w tym wyrób bezzwrotny, wykonany z jakiegokolwiek materiału, przeznaczonych do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji produktów, od surowców do towarów przetworzonych i dodatkowo sformułowanie jednoznacznych wytycznych, w formie aktu wykonawczego, zgodnie z którymi wyroby spełniające wskazane w definicji ustawowej cechy i wskazaną powyżej normę byłyby uznawane za opakowanie lub materiał opakowaniowy. Nie bez znaczenia dla konstrukcji wytycznych powinna być innowacyjność technologiczna opakowań, które ewoluują od biernego charakteru w kierunku aktywnego, na co zwrócił uwagę M. Kaźmierczak. Nie można także zapomnieć o tym, że opakowanie, prócz funkcji ochronnej, pełni szereg innych funkcji. M. Kaźmierczak uznał, za najlepszy podział funkcji opakowania przedstawił T. Jałowiec, który wyodrębnił je jako: ochronną, logistyczną, ekonomiczną, ekologiczną, marketingową, użytkową i informacyjną⁷⁹. Przykładem takich materiałów opakowaniowych mogłyby być taśmy, folie, etykiety, papier.

2.2.2. Odpady opakowaniowe

Drugim kluczowym pojęciem prawnym w u.op. jest pojęcie „odpadu opakowaniowego”. Według art. 3 ust. 2 dyrektywy opakowaniowej za „odpady opakowaniowe” uznaje się wszelkie opakowania lub materiały opakowaniowe objęte definicją odpadów zawartą w art. 3 dyrektywy odpadowej, z wyjątkiem pozostałości powstających w procesie produkcji. Oznacza to, że dla pełnego zdefiniowania odpadu opakowaniowego należy odwołać się także do definicji odpadu z dyrektywy w sprawie odpadów. Przez lata państwa członkowskie UE zbierały doświadczenia wynikające ze stosowania dyrektywy odpadowej i w celu poprawy skuteczności gospodarki odpadami konieczne stało się wprowadzenie wspólnej terminologii oraz definicji odpadów⁸⁰. Obecnie obowiązująca definicja odpadów została wprowadzona Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r.

⁷⁹ M. Kaźmierczak, *Innowacyjne opakowania.....*, op. cit., s. 82.

⁸⁰ Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów.

w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy⁸¹. Zgodnie z art. 3 dyrektywy w sprawie odpadów za „odpad” uważa się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia został zobowiązany.

W ustawodawstwie krajowym definicja legalna odpadów opakowaniowych zawarta jest w art. 8 pkt. 8 u.op. Za odpady opakowaniowe uważa się opakowania lub materiały opakowaniowe stanowiące odpady w rozumieniu przepisów o odpadach, z wyjątkiem odpadów powstających w procesie produkcji⁸². Decydujące więc znaczenie dla ustalenia, czy dany przedmiot lub substancja posiada charakter odpadu, ma rozumienie pojęcia „pozbywania się” oraz każdorazowa analiza woli posiadacza przedmiotu lub substancji. Innymi słowy przedmiot staje się odpadem, gdy posiadacz nie znajduje dla niego żadnego zastosowania lub – w razie wątpliwości – nie potrafi go wskazać⁸³. Stanowisko takie potwierdzone zostało również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 października 2007 r. (sygn. IV SA/Wa 1337/2007) stwierdził, że o uznaniu danego przedmiotu za odpad w świetle art. 3 ust. 1 ustawy o odpadach decyduje co do zasady wola posiadacza. Chodzi tu oczywiście o wolę poprzedniego posiadacza rzeczy, a nie aktualnego – tak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 grudnia 2007 r. (sygn. IV SA/Wa 1857/2007).

Takie uwolnienie się od przedmiotu lub substancji nie musi się jednak wiązać z utratą jego posiadania, może mieć postać zasadniczej zmiany sposobu wykorzystywania, odmiennego od podstawowego jego przeznaczenia, do którego przestał się ten przedmiot nadawać (być przydatnym). Taki sposób rozumienia terminu „pozbycie się” wskazuje w swoich orzeczeniach Trybunał Luksemburski, np.

⁸¹ Dz. U. UE L 312/3, z dnia 22.11.2008.

⁸² Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 6 u.o. przez odpad rozumie się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Definicja odpadu z art. 3 ust. 1 pkt 6 Ustawy o odpadach z 2001 r. uznawała za odpad każdą substancję lub przedmiot należący do jednej z kategorii określonych w załączniku nr 1 do ustawy, których posiadacz pozbywa się, zamierza pozbyć się lub do ich pozbycia się jest obowiązany. Przy czym załącznik nr 1 do ustawy o odpadach zawierał jedynie podział na kategorie odpadów, którym były przypisane kolejne numery i symbol Q i nie zawężał ani nie precyzował zakresu stosowania definicji zawartej w treści art. 3 ust. 1 ustawy o odpadach. Dla przykładu, kategoria Q1 były to odpady będące pozostałościami z produkcji lub konsumpcji, niewymienione w pozostałych kategoriach, kategoria Q2 to produkty nieodpowiadające wymaganiom jakościowym.

W ustawie o odpadach z dnia 27 czerwca 1997 r. art. 3 ust. 1 definiuje odpady jako wszystkie przedmioty lub substancje stałe, a także niebędące ściekami substancje ciekłe powstałe w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej lub bytowania człowieka i nieprzydatne w miejscu lub czasie, w którym powstały, za odpady uważa się także osady ściekowe.

⁸³ M. Górski, [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, pod red. J. Jerzmańskiego, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2002, sip.lex.pl.

w orzeczeniu z dnia 15 czerwca 2000 r. w połączonych sprawach C-418/97 i C-419/97, *ARCO Chemie Nederland Ltd v. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer i Vereniging Dorpsbelang Hees i inni*, ECR 2000, nr 6, s. I-04475; Lex, nr 82853, Trybunał zwrócił uwagę, że poddanie określonego przedmiotu ze względu na niemożliwość (nieprzydatność) dotychczasowego zastosowania działaniom uznawanym przez załączniki do dyrektywy 75/442 w sprawie odpadów za odzysk lub unieszkodliwianie odpadów z punktu widzenia definicji odpadów jest pozbyciem się danego przedmiotu, a więc przekwalifikowuje go w odpad. Dla oceny, czy zaszło „pozbycie się” danego przedmiotu, według Trybunału istotna jest także ocena przyczyn zastosowania tego zmienionego sposobu wykorzystania i intencji, skłaniających posiadacza do tej zmiany (takich jak właśnie nieprzydatność czy niemożliwość wykorzystania w dotychczasowy sposób), także ewentualne konsekwencje (dla człowieka lub środowiska) tego nowego sposobu zastosowania. Podobne rozstrzygnięcie przyjęte zostało w orzeczeniu z dnia 11 września 2003 r. (sprawa C-114/01, postępowanie przeciwko *AvestaPolarit Chrome Oy*, dawniej *Outokumpu Chrome Oy*, ECR 2003, nr 8–9A, s. I-08725; Lex, nr 166724) w odniesieniu do pozostałości z wydobycia określonych surowców mineralnych, nieznajdujących zastosowania w działalności przedsiębiorstwa wydobywczego (czyli uznanych za nieprzydatne).

Jak wynika z przywołanego orzecznictwa, kluczowym elementem definicji odpadu jest pojęcie „pozbycie się”, gdyż przedmiot staje się odpadem właśnie z chwilą „pozbycia się” go przez dotychczasowego posiadacza. W konsekwencji w odniesieniu do opakowań stwierdzenie, że nie mają one charakteru odpadu w momencie zakończenia pełnienia przez nie swojej pierwotnej funkcji, byłoby możliwe tylko wówczas, gdy nadal byłyby one wykorzystywane w pierwotnym celu, czyli jako opakowanie. Warunkiem jest więc przydatność do dalszego spełniania takiej funkcji, która musi być oceniona na podstawie przepisów ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych ustalających wymagania, jakie powinno spełniać opakowanie.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Luksemburskiego przeznaczenie określonej substancji do wykorzystania w procesie przemysłowym nie może być uznane za działanie, które pozbawia ją charakteru odpadu, jeżeli wcześniej nastąpiło „pozbycie się” tej substancji¹¹².

Przed wejściem w życie u.op. definicja odpadów opakowaniowych znajdowała się w u.op. z 2001 r. w art. 3 ust. 3 pkt 1 i stanowiła, że odpadami opakowaniowymi są wszystkie opakowania, w tym również opakowania wielokrotnego użytku, wycofane z

ponownego użycia, stanowiące przedmioty należące do jednej z kategorii wymienionych w załączniku nr 1 do ustawy o odpadach⁸⁴, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Obowiązująca obecnie legalna definicja odpadów opakowaniowych, zmodyfikowana poprzez nowelizację u.op. z 2021 r., nie nawiązuje już do odpadów powstałych z opakowań wielokrotnego użytku, wyłącza tylko z odpadów opakowaniowych odpady powstające w procesie produkcji. Zdaniem autorki pracy słusznie, skoro o tym, czy dane opakowanie stanie się odpadem, czy nie, decyduje definicja odpadu z u.o.

Definicja odpadu opakowaniowego nie ulegała zmianom zarówno w czasie obowiązywania u.op. z 2001 r., jak i obecnie obowiązującej. Odpady opakowaniowe mogą powstawać w przemyśle, handlu, czyli na skutek prowadzonej działalności gospodarczej, jak i w gospodarstwach domowych, będąc efektem bytowania człowieka. Zgodnie z katalogiem odpadów ustanowionym w Rozporządzeniu Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r.⁸⁵ odpady w zależności od źródła dzieli się na różne grupy, których jest 20. Odpady opakowaniowe tworzą grupę 15 (tab. 1).

Tabela 1. Klasyfikacja odpadów opakowaniowych

| | |
|----------|--|
| 15 | Odpady opakowaniowe; sorbenty, tkaniny do wycierania, materiały filtracyjne i ubrania ochronne nieujęte w innych grupach |
| 15 01 | Odpady opakowaniowe (włącznie z selektywnie gromadzonymi komunalnymi odpadami opakowaniowymi) |
| 15 01 01 | Opakowania z papieru i tektury |
| 15 01 02 | Opakowania z tworzyw sztucznych |
| 15 01 03 | Opakowania z drewna |
| 15 01 04 | Opakowania z metali |

⁸⁴ Załącznik nr 1 do u.o. z 2001 r. wymieniał między innymi takie kategorie jak: Q2 Produkty nieodpowiadające wymaganiom jakościowym, Q4 Substancje lub przedmioty, które zostały rozlane, rozsypane, zgubione lub takie, które uległy innemu zdarzeniu losowemu, w tym zanieczyszczone wskutek wypadku lub powstałe wskutek prowadzenia akcji ratowniczej, Q5 Substancje lub przedmioty zanieczyszczone lub zabrudzone w wyniku planowych działań (np. pozostałości z czyszczenia, materiały z opakowań – odpady opakowaniowe, pojemniki itp.), Q14 Substancje lub przedmioty, dla których posiadacz nie znajduje już dalszego zastosowania (np. odpady z rolnictwa, gospodarstw domowych, odpady biurowe, z placówek handlowych, sklepów itp.), do których można było zaliczyć produkty będące opakowaniami.

⁸⁵ Dz. U.2020.10.

| | |
|--------------|--|
| 15 01 05 | Opakowania wielomateriałowe |
| 15 01 06 | Zmieszane odpady opakowaniowe |
| 15 01 07 | Opakowania ze szkła |
| 15 01 09 | Opakowania z tekstyliów |
| 15 01 10* | Opakowania zawierające pozostałości substancji niebezpiecznych lub nimi zanieczyszczone |
| 15 01 11* | Opakowania z metali zawierające niebezpieczne porowate elementy wzmocnienia konstrukcyjnego (np. azbest), włącznie z pustymi pojemnikami ciśnieniowymi |

Źródło: Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów.

Kryterium źródła pochodzenia odpadów opakowaniowych dzieli odpady opakowaniowe na odpady pochodzące z gospodarstw domowych i z pozostałych źródeł. Odpady opakowaniowe z gospodarstw domowych to odpady ze strumienia odpadów komunalnych a odpady z innych źródeł to między innymi odpady z przemysłu, handlu lub usług.

2.3. Definicje określające zakres podmiotowy u.op.

W tej części pracy ustalenia terminologiczne będą zmierzały do wyjaśnienia takich pojęć jak: przedsiębiorcy, wprowadzenie do obrotu, organizacja odzysku opakowań, organizacja samorządu gospodarczego, użytkownicy opakowań, przedsiębiorcy prowadzący recykling odpadów opakowaniowych.

2.3.1. Przedsiębiorcy

Adresatami norm prawnych zawartych w obecnie obowiązującej u.op. są przedsiębiorcy:

- 1) będący organizacjami odzysku opakowań;
- 2) dokonujący wewnątrzspółnotowej dostawy:
 - a) odpadów opakowaniowych,
 - b) produktów w opakowaniach;
- 3) dystrybuujący produkty w opakowaniach;
- 4) eksportujący:
 - a) odpady opakowaniowe,

- b) opakowania,
 - c) produkty w opakowaniach;
- 5) prowadzący recykling odpadów opakowaniowych;
 - 6) wprowadzający opakowania;
 - 7) wprowadzający produkty w opakowaniach.

Prócz ww. przedsiębiorców ustawa określa także obowiązki użytkowników środków niebezpiecznych, w tym będących środkami ochrony roślin.

Zakres podmiotowy u.op. z 2001 r. był nieco inny, co wynikało między innymi z tego, że obowiązywały wówczas dwie odrębne ustawy – u.op. oraz u.o.ob.p. U.op. z 2001 r. koncentrowała się na swoim przedmiocie, tj. na opakowaniu, i precyzowała obowiązki producenta, importera, dokonującego wewnątrzwspólnotowego nabycia, eksportera i dokonującego wewnątrzwspólnotowej dostawy, sprzedawcy i użytkownika produktów w opakowaniach. Z kolei kwestie obowiązków przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach regulowała u.o.ob.p. Pierwotnie zakres ten obejmował importerów oraz wytwórców produktów, zwanych dalej „przedsiębiorcami”, wprowadzających na rynek krajowy produkty w opakowaniach, których rodzaje określał załącznik nr 1 do tej ustawy⁸⁶, i produkty wymienione w załącznikach nr 2 i 3 do tej ustawy (oleje, opony), a także przedsiębiorców prowadzących jednostki handlu detalicznego o powierzchni handlowej powyżej 500 m², sprzedających produkty tam pakowane. Od 2001 r. adresatami norm u.op. z 2001 byli przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁸⁷, a od 30 kwietnia 2018 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy, przedsiębiorcy zdefiniowani w ustawie Prawo przedsiębiorców⁸⁸. Przedsiębiorca jest określany w Prawie przedsiębiorców przez kryterium podmiotowe (podmioty mogące być przedsiębiorcami) oraz funkcjonalne (wykonywanie działalności gospodarczej)⁸⁹. Podobnie definiuje przedsiębiorcę art. k.c. z tym, że do działalności gospodarczej dodaje działalność zawodową. Zdaniem P.

⁸⁶ W załączniku nr 1 były wskazane poszczególne rodzaje opakowań, pierwotnie określone symbolami PKWiU, opakowania z tworzyw sztucznych, aluminium o pojemności mniejszej niż 300 l, z blachy białej i lekkiej innej niż aluminiowa, papieru i tektury, szkła gospodarczego poza ampułkami, z materiałów naturalnych (drewna i tekstyliów) oraz opakowań wielomateriałowych. Od 2004 r. dla określenia rodzaju opakowania nie miał już znaczenia symbol PKWiU. Od 2005 r. nie były objęte obowiązkiem opakowania wielomateriałowe.

⁸⁷ Dz. U. 2004 nr 173 poz. 1807.

⁸⁸ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz. U. 2018 poz. 646.

⁸⁹ M. Sieradzka (w:) M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 60.

Lewandowskiego, przedsiębiorca na gruncie prawa prywatnego i prawa publicznego powinien być zdefiniowany tożsamo, jeżeli nic innego nie wynika ze szczególnej regulacji wymagającej odmienności uwarunkowanych specyfiką danej materii. Z tego względu pożądane byłoby zsynchronizowanie obydwu definicji, tak by nie było między nimi obecnego, a nieuzasadnionego rozdzwieńku⁹⁰. Przedsiębiorcą, zgodnie z art. 4. pr. przed., jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Działalność gospodarcza zgodnie z art. 3 pr. przed. to zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Zdaniem A. Pietrzak, do uznania określonej aktywności za działalność gospodarczą konieczne jest łączne spełnienie wskazanych w przepisie przesłanek⁹¹. Przytoczona definicja działalności gospodarczej uznawana jest za powszechnie stosowaną, na co wskazuje A. Pietrzak, co jest zgodne z §9 z.t.p., stanowiącym, że w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „prawo”⁹². Z kolei L. Bielecki przyjmuje, że ma ona charakter uniwersalny, czyli jest definicją podstawową dla obowiązującego systemu prawa w Polsce. Ponadto, autor ten wskazuje, że działalność gospodarcza jest faktem i kategorią obiektywną, w związku z tym nie ma znaczenia i nie może mieć znaczenia, że określony podmiot gospodarczy prowadzący, konkretną działalność, nie ocenia jej (subiektywnie) jako działalności gospodarczej. Subiektywna ocena dokonywana przez zainteresowany podmiot (przedsiębiorcę) musi ustąpić przed oceną faktów, które są rozstrzygające dla zakwalifikowania określonej aktywności społecznej jako działalności gospodarczej. W razie wątpliwości, wiążącej oceny dokonują organy administracji i sądy kontrolujące ich rozstrzygnięcia⁹³. Warto powtórzyć, za P. Lewandowskim, który formułując swoje stanowisko, odwołuje się do uchwały składu 7 sędziów SN⁹⁴, że judykatura akcentuje następujące cechy działalności gospodarczej, a mianowicie profesjonalny charakter (stały, nie amatorski, nie okazjonalny), podporządkowanie regułom opłacalności i zysku, powtarzalność działań (np. seryjność produkcji,

⁹⁰ P. Lewandowski, *O definicji przedsiębiorcy i działalności gospodarczej po wejściu w życie ustawy – Prawo Przedsiębiorców*, *Palestra Zeszyty* nr 1-2, rok 2019, s. 98.

⁹¹ A. Pietrzak, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz.*, opublikowano WKP 2019

⁹² A. Pietrzak, *Ibidem*.

⁹³ L. Bielecki i in., *Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*. Opublikowano: WKP 2019.

⁹⁴ Za P. Lewandowski, *Ibidem.*, s.99. Uchwała składu 7 sędziów SN z 18.06.1991 r. III CZP 40/91, LEX nr 3682, uchwała składu 7 sędziów SN z 6.12.1991 r. III CZP 117/91, LEX nr 3709 .

stypizowanie transakcji, stała współpraca, uczestnictwo o obrocie gospodarczym)⁹⁵. Zgodnie z art. 6 pr. przed., przepisów ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów, wyrobu wina przez producentów wina w rozumieniu art.2 pkt 23 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wyrobach winiarskich (Dz. U. z 2022 r. poz. 24 i 2015) będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrów wina w roku winiarskim wyłącznie z winogron pochodzących z własnych upraw winorośli, działalności rolników w zakresie sprzedaży, o której mowa w art. 20 ust. 1c ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, z późn. zm.), działalności prowadzonej przez koła gospodyń wiejskich na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz. U. z 2021 r. poz. 2256), które spełniają warunki, o których mowa w art. 24 ust. 1 tej ustawy. Ewentualne wątpliwości rozwiewa A. Pietrzak, która wskazuje, iż wymienione w art. 6 pr.przed. rodzaje aktywności przedsiębiorcy stanowią działalność gospodarczą. *Ratio legis* przepisu określa jedynie, iż nie stosuje się do nich pozostałych przepisów art. 6 pr.przed.⁹⁶.

Przedsiębiorcami w świetle przytoczonej powyżej definicji mogą być zatem osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Typowymi przykładami osób prawnych będących przedsiębiorcami są spółki kapitałowe, czyli spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna, czy prosta spółka akcyjna.

A. Pietrzak wskazuje, że sprawa statusu przedsiębiorcy w odniesieniu do osób prawnych nie jest bezdyskusyjna, zwracając uwagę na to, że osoby prawne są tworzone w różnych celach i nie zawsze działalność gospodarcza jest głównym z nich. Istnieją także osoby prawne, których z założenia nie tworzy się w celu wykonywania działalności gospodarczej⁹⁷. Przedsiębiorcami mogą być także, Skarb Państwa jak i jednostki samorządu terytorialnego, które mogą prowadzić działalność gospodarczą. Jak wskazuje M. Sieradzka, szczególna sytuacja dotyczy prowadzenia działalności gospodarczej przez państwowe lub komunalne osoby prawne, która została podporządkowana celowi

⁹⁵ P. Lewandowski, *Ibidem.*, s. 99,

⁹⁶ A. Pietrzak, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz.*, opublikowano WKP 2019.Komentarz do art. 6

⁹⁷ A. Pietrzak, *Ibidem.*, Komentarz do art. 3

publicznemu i powiązana z wykonywaniem ważnych zadań publicznych i jej realizowanie zostało jednocześnie podporządkowane zasadzie subsydiarności⁹⁸.

Przedsiębiorcami mogą być także jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną. Należą do nich osobowe spółki handlowe, o których mowa w art. 4 k.s.h, czyli spółki jawne, partnerskie, komandytowe i komandytowo – akcyjne. Art. 11§1 k.s.h. przyznaje zdolność prawną także spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji, a art. 310 k.s.h. w zw. z art. 323 k.s.h. spółce akcyjnej.

Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, a nie spółka, która nie została wyposażona w zdolność prawną i postrzegana jest głównie jako stosunek obligacyjny, na co wskazuje M. Podleś⁹⁹.

Zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez osoby zagraniczne określają przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁰. Osoby zagraniczne będące przedsiębiorcami mogą tworzyć w Rzeczypospolitej Polskiej oddziały, przedstawicielstwa lub czasowo oferować lub świadczyć usługę, na zasadach określonych w wzmiankowanej ustawie. Zgodnie z art. 3 pkt 5 ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobami zagranicznymi są osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego, osoby prawne z siedzibą za granicą, jednostki organizacyjne niebędące osobą prawną posiadającą zdolność prawną, z siedzibą za granicą. Osoby zagraniczne z państw członkowskich mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na terytorium Polski na takich samych zasadach jak obywatele polscy. Inne osoby zagraniczne niż osoby fizyczne, mają prawo do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej wyłącznie w formie spółki komandytowej, spółki komandytowo-akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, prostej spółki akcyjnej i spółki akcyjnej, a także do przystępowania do takich spółek oraz obejmowania bądź nabywania ich udziałów lub akcji, o ile umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej. Dla wykonywania działalności

⁹⁸ M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, Komentarz do art. 4.

⁹⁹ M. Podleś (w:) M. Podleś, L. Siwik, *Spółka cywilna w obrocie gospodarczym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s.21

¹⁰⁰ Dz. U. tj. z 2022 r. poz. 470.

gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przedsiębiorcy zagraniczni z państw członkowskich mogą tworzyć oddziały z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tak jak przedsiębiorcy z innych państw, o ile ratyfikowane umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej.

Adresatem norm prawnych u.op. nie jest każdy przedsiębiorca, ale tylko ten, który prowadzi wskazany w u.op. rodzaj działalności gospodarczej. Musi to być działalność gospodarcza polegająca na wewnątrzwspólnotowej dostawie odpadów opakowaniowych lub produktów w opakowaniach, dystrybucji produktów w opakowaniach, eksporcie odpadów opakowaniowych, opakowań lub produktów w opakowaniach, recyklingu odpadów opakowaniowych, wprowadzaniu opakowań lub produktów w opakowaniach. U.op. zawiera definicje legalne przedsiębiorców prowadzących określone powyżej rodzaje działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 8 pkt 12 u.op. przez przedsiębiorcę dokonującego wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych – rozumie się przedsiębiorcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych, który w ramach tej działalności wystawia dokumenty EDPR. Ten sam przepis definiuje przedsiębiorcę eksportującego odpady opakowaniowe, którym jest przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie eksportu odpadów opakowaniowych, który w ramach tej działalności wystawia dokumenty EDPR. Przedsiębiorca prowadzący recykling odpadów opakowaniowych, to przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie recyklingu lub innego niż recykling procesu odzysku odpadów opakowaniowych, który w ramach tej działalności wystawia dokumenty DPR. Z kolei, zgodnie z art. 8 pkt 22 u.op. przedsiębiorcą wprowadzającym opakowania jest przedsiębiorca:

- a) wytwarzający opakowania,
- b) importujący opakowania,
- c) dokonujący wewnątrzwspólnotowego nabycia opakowań,
- d) dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy opakowań.

U.op. zawiera także, w art. 8 pkt 23 u.op. definicję wprowadzającego produkty w opakowaniach, którym jest przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach, w szczególności:

- a) wprowadzający do obrotu produkty w opakowaniach pod własnym oznaczeniem rozumianym jako znak towarowy, o którym mowa w art. 120

Ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 776), lub pod własnym imieniem i nazwiskiem lub nazwą, których wytworzenie zlecił innemu przedsiębiorcy,

- b) pakujący produkty wytworzone przez innego przedsiębiorcę i wprowadzający je do obrotu,
- c) prowadzący:
 - jednostkę lub jednostki handlu detalicznego o powierzchni handlowej powyżej 500 m², sprzedający produkty pakowane w tych jednostkach,
 - więcej niż jedną jednostkę handlu detalicznego o łącznej powierzchni handlowej powyżej 5000 m², sprzedający produkty pakowane w tych jednostkach.

W ocenie autorki, tak rozbudowany i skomplikowany katalog definicji przedsiębiorców i rodzaju prowadzonej przez nich działalności, nie pozwala na niebudzące wątpliwości ustalenie, czy dany podmiot jest adresatem przepisów u.op., czy nie. Zabiegiem jaki w pierwszym kroku powinien podjąć podmiot, aby ustalić, czy jest adresata norm u.op. jest ustalenie, czy jest przedsiębiorcą w rozumieniu pr. przed., w kolejnym, czy prowadzi działalność gospodarczą w co najmniej jednym ze wskazanych powyżej obszarów. Udzielenie dwóch pozytywnych odpowiedzi na tak postawione pytania pozwala na uznanie, że podmiot taki podlega przepisom u.op. Sytuacja komplikuje się w przypadku przedsiębiorców zajmujących się handlem detalicznym. Ustawodawca zdecydował, że przedsiębiorcą wprowadzającym produkty w opakowaniach jest między innymi przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego o powierzchni handlowej powyżej 500 m², sprzedający produkty pakowane w tych jednostkach, lub więcej niż jedną jednostkę handlu detalicznego o łącznej powierzchni handlowej powyżej 5000 m², sprzedający produkty pakowane w tych jednostkach. Zagadnienie to było przedmiotem analizy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 2725/16. Co prawda stan faktyczny sprawy był analizowany na podstawie przepisów u.o.ob.p. z 2001 r.¹⁰¹, ale wnioski zawarte w treści uzasadnienia wyroku pozostają aktualne także w obecnym stanie prawnym. Stan faktyczny dotyczył piekarni, która zajmowała się produkcją wyrobów piekarniczych i prowadziła punkty sprzedaży detalicznej, w której

¹⁰¹ Dz. U. tj. z 2016 r. Nr 1478.

wyprodukowane przez siebie wyroby sprzedawała w opakowaniach. Z treści uzasadnienia wyroku wynika, że w przypadku podmiotów wskazanych w art. 1 ust. 2 ustawy o obowiązkach przedsiębiorców, tj. prowadzących handel detaliczny, ustawa dotyczy tylko tych, które spełniają określone warunki w nim wymienione. W ocenie sądu z uwagi na treść przywołanego przepisu oraz usytuowanie w ust. 2 art. 1 należy rozumieć go jako przepis uszczegóławiający art. 1 ust. 1 tej ustawy i obligujący do ponoszenia opłaty produktowej podmioty prowadzące handel detaliczny jedynie w przypadku spełnienia określonych warunków. W ocenie sądu zasadnicze znaczenie winno mieć ustalenie, że działalność gospodarcza skarżącego polega na wprowadzaniu produktów w opakowaniach, przy czym są to opakowania wyliczone w załączniku nr 1 do ustawy, zaistnieje więc możliwość określenia opłaty produktowej w stosownej wysokości. Jeśli zaś skarżący nie prowadzi działalności gospodarczej polegającej na wprowadzaniu na rynek krajowy produktów w opakowaniach organ winien rozważyć, czy w sprawie nie ma zastosowania art. 1 ust. 2 ustawy o opłacie produktowej, to jest, czy skarżący należy do grupy przedsiębiorców wprowadzających na rynek krajowy produkty w opakowaniach wymienionych w załączniku nr 1 do ustawy, prowadząc jednostkę lub jednostki handlu detalicznego o powierzchni handlowej powyżej 500 m² i sprzedając produkty tam pakowane albo prowadząc jednostkę lub jednostki handlu detalicznego o łącznej powierzchni handlowej powyżej 5.000 m² bez względu na powierzchnię pojedynczej jednostki sprzedającego produkty w tych jednostkach pakowane¹⁰².

Drugą problematyczną kwestią dotyczącą zakresu podmiotowego ustawy jest wątpliwość co do tego, czy przedsiębiorcy mający siedzibę za granicą, a sprzedający polskim odbiorcom lub zlecający produkcję produktów w opakowaniach firmom na terenie Polski są adresatami norm prawnych zawartych w ustawie opakowaniowej. Dla zobrazowania wątpliwości, jakie mają zagraniczni przedsiębiorcy, autorka pracy przywoła kilka przykładów z własnej praktyki, co do których składała do Marszałków Województw w trybie art. 34 i art. 35 ustawy prawo przedsiębiorców wnioski o wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa.

Pierwszy z przypadków dotyczył wzajemnych powiązań handlowo-gospodarczych istniejących pomiędzy czterema spółkami z grupy, które dla anonimizacji

¹⁰² Podobnie w wyrokach, WSA w Warszawie, z dnia 16 czerwca 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 374/16, WSA w Warszawie, z dnia 16 czerwca 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 378/16, WSA w Warszawie, z dnia 16 czerwca 2016 r. IV SA/Wa 380/16, WSA w Warszawie, z dnia 16 czerwca 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 376/16, WSA w Warszawie, z dnia 16 czerwca 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 382/16, WSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 380/16.

ich danych oznaczono literami A, B, C i D. Spółka A, C i D mają swoje siedziby na terenie Polski, spółka B ma siedzibę w Szwajcarii, a w Polsce działa jedynie jako zarejestrowany podatnik podatku VAT.

Spółka A nie była w stanie na podstawie obowiązujących w Polsce przepisów prawa samodzielnie ustalić, czy jest podmiotem wprowadzającym produkty w opakowaniach i w związku z tym podlega przepisom ustawy opakowaniowej, czy nie. Jeśli nie, to która ze spółek przepisom tym podlega. W związku z tym, konieczne stało się wystąpienie z wnioskiem o interpretację do właściwego dla siedziby spółki A Marszałka Województwa.

Stan faktyczny przedstawiał się następująco:

1. Spółka A jest przedsiębiorcą mającym siedzibę w Polsce zajmującym się produkcją określonego rodzaju towarów (dalej „Towar”).
2. Towary wyprodukowane przez spółkę A są sprzedawane położonemu w Szwajcarii oddziałowi spółki B, której siedziba jest w Luksemburgu. Spółka B jest zarejestrowana w Polsce wyłącznie jako podatnik podatku VAT. Poza tym nie prowadzi w Polsce żadnej działalności gospodarczej, co sprawia, że nie posiada również statusu przedsiębiorcy według prawa polskiego, tj. nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy prawo przedsiębiorców.
3. Zagraniczna spółka B sprzedaje Towary (nabyte wcześniej od A oraz od innych dostawców zarówno z UE, jak i spoza UE) swoim odbiorcom: m.in. spółce C mającej siedzibę w Polsce oraz innym podmiotom zagranicznym mającym siedziby zarówno w UE, jak i poza UE.
4. Spółka C dokonuje sprzedaży detalicznej Towarów nabytych wcześniej od B na terenie Polski. Ostatecznym odbiorcą towarów sprzedawanych przez Spółkę C są konsumenci.

Mając na uwadze powyższe, należało rozstrzygnąć między innymi kwestie, która ze spółek jest adresatem przepisów u.op.

W ocenie Marszałka Województwa Spółka B w związku ze sprzedażą Towarów na rzecz Spółki C nie podlega obowiązkowi realizacji odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych powstałych ze sprzedanych Towarów. Spółka B jest bowiem podmiotem mającym siedzibę oddziału w państwie nienależącym do Unii Europejskiej

oraz nadto, biorąc pod uwagę charakter prowadzonej przez nią działalności na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, nie posiada statusu przedsiębiorcy – zgodnie z przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, do której odsyła art. 8 pkt. 11 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Powyższe wyłącza zatem Spółkę B z zakresu podmiotowego ww. ustawy i sprawia, że nie może być adresatem określonych w niej obowiązków. Poza tym okoliczność, że Spółka B jest podmiotem zagranicznym, który dokonuje zbycia produktów w opakowaniach przedsiębiorcy krajowemu, tj. Spółce C sprawia, że to właśnie ten ostatni podmiot winien zostać uznany za importera produktów w opakowaniach, który jako pierwszy wprowadził do obrotu na terenie RP produkt w opakowaniu. Autorka pracy uważa, że wydana przez Marszałka Województwa Mazowieckiego interpretacja odpowiada treści przepisów u.op., a opisana sytuacja faktycznie obrazuje, jak skomplikowane mogą być stany faktyczne i jak trudne jest ustalenie, kto jest adresatem obowiązków wynikających z u.op., co w ocenie autorki nie sprzyja skuteczności przepisów analizowanej ustawy.

Niestety Ministerstwo Środowiska nie posiada danych o liczbie podmiotów, które w poszczególnych latach złożyły zawiadomienia o rozpoczęciu działalności polegającej na wprowadzaniu produktów w opakowaniach. Nie można zatem ustalić, ilu było przedsiębiorców prowadzących taką działalność. Dopiero wprowadzenie rejestru w u.o. pozwala takie liczby ustalić, co nie oznacza, że w rejestrze są wpisani wszyscy przedsiębiorcy prowadzący działalność polegającą na wprowadzaniu produktów do obrotu, ponieważ wpis do rejestru wymaga wniosku obowiązanego podmiotu.

Rejestr BDO wskazuje stan na dzień 1.01.2021 r. wpisanych podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach, wprowadzających opakowania i dokonujących eksportu lub wewnątrzwspólnotowej dostawy opakowań (tab. 2).

Tabela 2. Liczba podmiotów wprowadzających opakowania i liczba podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach z podziałem na województwa

| Województwo | Wprowadzający produkty w opakowaniach | Wprowadzający opakowania |
|--------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| dolnośląskie | 4311 | 1853 |
| kujawsko-pomorskie | 2596 | 984 |
| lubelskie | 2116 | 630 |

| | | |
|---------------------|--------------|--------------|
| lubuskie | 2145 | 755 |
| łódzkie | 6584 | 2306 |
| małopolskie | 7419 | 2500 |
| mazowieckie | 14394 | 5161 |
| opolskie | 1476 | 549 |
| podkarpackie | 3096 | 1027 |
| podlaskie | 1375 | 482 |
| zachodniopomorskie | 1964 | 797 |
| wielkopolskie | 7320 | 2974 |
| warmińsko-mazurskie | 1175 | 492 |
| świętokrzyskie | 1831 | 485 |
| śląskie | 9053 | 3579 |
| pomorskie | 3361 | 1347 |
| SUMA | 70216 | 25921 |

Źródło: Dane z rejestru BDO na dzień 1.01.2021 r.

2.3.2 Wprowadzenie do obrotu

Bez zdefiniowania pojęcia „wprowadzenie do obrotu” nie jest możliwe ustalenie zakresu przedmiotowego ustawy, który określa między innymi wymagania stawiane opakowaniom, ale tylko tym wprowadzonym do obrotu, jak podmiotów uznawanych przez u.op. za wprowadzające do obrotu produkty w opakowaniach lub wprowadzające same opakowania, a jest to najliczniejsza grupa podmiotów objętych regulacją u.op.

Potwierdza to chociażby przedstawiony w rozdziale 2.3.1. przykład, w którym dla rozstrzygnięcia, która ze spółek jest wprowadzającym produkty w opakowaniach koniecznym było ustalenie, która wprowadza je do obrotu na terenie Polski.

Przepis art. 8 pkt 24 u.op. definiuje wprowadzenie do obrotu jako odpłatne albo nieodpłatne udostępnienie opakowań lub produktów w opakowaniach po raz pierwszy na terytorium kraju w celu używania lub dystrybucji.

Za wprowadzenie do obrotu uważa się także:

- a) import opakowań – rozumiany jako przywóz opakowań na terytorium kraju z terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej w celu wprowadzenia do obrotu – zgodnie z art. 8 pkt 5 u.op.;
- b) import produktów w opakowaniach – rozumiany jako przywóz produktów w opakowaniach na terytorium kraju z terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej w celu wprowadzenia do obrotu – zgodnie z art. 8 pkt 6 u.op.;
- c) wewnątrzwspólnotowe nabycie opakowań – rozumiane jako przywóz opakowań na terytorium kraju z terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w celu wprowadzenia do obrotu – zgodnie z art. 8 pkt 19 u.op.;
- d) wewnątrzwspólnotowe nabycie produktów w opakowaniach – rozumiane jako przywóz produktów w opakowaniach na terytorium kraju z terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w celu wprowadzenia do obrotu – zgodnie z art. 8 pkt 20 u.op.
 - dokonywane na potrzeby wykonywanej działalności gospodarczej.

Wprowadzenie do obrotu następuje w dniu:

- 1) ich wydania z magazynu albo przekazania osobie trzeciej, w przypadku opakowań i produktów w opakowaniach wytworzonych na terytorium kraju;
- 2) ich przywozu na terytorium kraju;
- 3) wystawienia faktury potwierdzającej odpowiednio wewnątrzwspólnotowe nabycie opakowań albo wewnątrzwspólnotowe nabycie produktów w opakowaniach.

Jeżeli wprowadzenie do obrotu opakowań lub produktów w opakowaniach nastąpiło w dwóch różnych terminach określonych powyżej, za dzień wprowadzenia do obrotu opakowań lub produktów w opakowaniach uważa się dzień, w którym ich wprowadzenie do obrotu nastąpiło wcześniej.

Zgodnie z art. 9 u.op. ciężar udowodnienia, że wprowadzenie do obrotu opakowań lub produktów w opakowaniach nie nastąpiło albo nastąpiło w innym dniu niż określony powyżej, spoczywa na wprowadzającym je do obrotu przedsiębiorcy. Definicja wprowadzenia do obrotu ma znaczenie także dla ustalenia momentu powstania niektórych z obowiązków adresatów analizowanych norm prawnych. W ustawie o obowiązkach przedsiębiorców w jej pierwotnym brzmieniu nie było odrębnie zdefiniowanego pojęcia „wprowadzenie do obrotu”, było ono jednak elementem definicji opakowania. Obowiązki przedsiębiorców wynikające z tej ustawy wiązano ze sprzedażą, a potem z wprowadzeniem na rynek produktu w opakowaniu. Wraz z członkostwem w Unii Europejskiej do u.o.ob.p. został dodany przepis art. 2 pkt.12a definiujący wprowadzenie na rynek krajowy, przez które należało rozumieć wprowadzenie na terytorium kraju, co właściwie niczego nie wyjaśniało. Implementacja do prawa krajowego pojęcia „wprowadzenia na rynek” była podyktowana potrzebą ujednoczenia terminologii, ponieważ sprzedaż występowała zamiennie z wprowadzeniem na rynek, z drugiej strony, rzeczywistą potrzebą posługiwania się pojęciami adekwatnymi do opisywanych hipotez norm prawnych¹⁰³. Zdaniem B. Draniewicza pojęcie „wprowadzenie na rynek” jest pojęciem szerszym od sprzedaży i obejmuje swym zakresem także np. darowiznę, użyczenie, zamianę. Obecnie obowiązująca u.o.ob.p., która nie dotyczy już opakowań tylko olejów i opon, nadal w art. 2 pkt 12 a, definiuje wprowadzenie na rynek krajowy, bo takim określeniem się posługuje, jako wprowadzenie na terytorium kraju. Przepisy innych ustaw krajowych także posługują się pojęciem wprowadzenia do obrotu.

Dla przykładu, ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności¹⁰⁴ w art. 5 pkt. 2 zawiera definicję legalną wprowadzenia do obrotu, przez które należy rozumieć udostępnienie przez producenta, jego upoważnionego przedstawiciela lub importera, nieodpłatnie albo za opłatą, po raz pierwszy na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym wyrobu w celu jego używania lub dystrybucji. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku¹⁰⁵ definiuje w art. 4 pkt 26 wprowadzenie do obrotu jako udostępnienie wyrobu na rynku po raz pierwszy, a przez

¹⁰³ B. Draniewicz, *Gospodarowanie odpadami i opakowaniami, opłaty*, CH Beck, Warszawa 2005, s. 174.

¹⁰⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 215.

¹⁰⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz.1854.

udostępnienie wyrobu na rynku należy rozumieć każde dostarczenie wyrobu w celu jego dystrybucji, konsumpcji lub używania na rynku państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w ramach działalności gospodarczej, odpłatnie lub nieodpłatnie.

Dyrektywa opakowaniowa nie zawiera definicji „wprowadzenia do obrotu”, ale posługuje się tym pojęciem w art. 2 określającym zakres dyrektywy wskazując, że stosuje się ją do wszystkich opakowań wprowadzonych do obrotu Wspólnoty.

W poszukiwaniach definicji tego pojęcia w prawie unijnym z pomocą przychodzi załącznik nr 1 do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 768/2008/WE z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylającej decyzję Rady 93/465/EWG¹⁰⁶. Zgodnie z pkt. 1 załącznika nr 1 „wprowadzenie do obrotu” oznacza udostępnienie produktu na rynku wspólnotowym po raz pierwszy, a udostępnienie produktu na rynku oznacza każde dostarczenie produktu w celu jego dystrybucji, konsumpcji lub używania na rynku wspólnotowym w ramach działalności handlowej, odpłatnie lub nieodpłatnie.

Mając na uwadze powyższe, można sformułować dwa wymogi, których kumulatywne spełnienie warunkuje uznanie, że mamy do czynienia z „wprowadzeniem do obrotu”: po pierwsze, przejście faktycznego władztwa nad konkretnym opakowaniem lub produktem w opakowaniu z osoby uprawnionej na inny podmiot; po drugie, zamiarem podmiotu jest udostępnienie tak oznaczonego towaru innemu podmiotowi, co może nastąpić w wykonaniu umowy sprzedaży, darowizny, zamiany, najmu, dzierżawy, leasingu. Istotna jest także celowość tego działania określona jako dalsza dystrybucja, używanie na potrzeby wykonywanej działalności gospodarczej. Podkreślenia wymaga, że ma to dotyczyć potrzeb wynikających z wykonywanej działalności gospodarczej, a nie jakichkolwiek innych. Można zatem uznać, że musi to następować w wykonaniu przedmiotu działalności danego przedsiębiorcy, a nie w jakimkolwiek innym.

Jak wynika z przedstawionego w podrozdziale 2.3.1. stanu faktycznego dotyczącego spółek A, B, C i D, prócz ustalenia, która z nich jest uznana za przedsiębiorcę podlegającego polskiej ustawie prawo przedsiębiorców, druga trudność polegała na rozstrzygnięciu, która z nich jest wprowadzającym produkty w opakowaniach na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem na której ze spółek ciąży ustawowy obowiązek

¹⁰⁶ Dz. U. UE L 218, s. 82 z dnia 13.8.2008 r.

realizacji odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych z nich powstałych lub obowiązek uiszczenia opłaty produktowej. Czy jest to spółka C jako podmiot, który nabywa Towary od spółki B i który sprzedaje je w dalszej kolejności na rzecz konsumentów na terenie kraju? Czy spółka A, która produkuje produkty w opakowaniach i sprzedaje je na rzecz Spółki B (z siedzibą w Szwajcarii)? Odpowiedź udzielona w interpretacji przez marszałka województwa, która zdaniem autorki jest zgodna z treścią przepisów u.op., wskazywała, że sprzedaż produktów w opakowaniach przez spółkę A stanowi eksport produktów w opakowaniach – zdefiniowany w art. 8 pkt. 4 u.op., a Spółka C jest przedsiębiorcą wprowadzającym produkty w opakowaniach na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, na którym ciąży ustawowy obowiązek realizacji odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych w związku z nabywaniem Towarów od Spółki B. Jest to, skutkiem tego, że jej działalność jest kwalifikowana jako importera produktów w opakowaniach.

Wprowadzenie definicji „wprowadzenia do obrotu” w obecnym jej brzmieniu należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia omawianej regulacji. Początkowy brak definicji, a także późniejsze jej niewłaściwe sformułowanie nie dawało możliwości należytego zastosowania norm prawnych i ustalenia kręgu ich adresatów.

2.3.3. Organizacja odzysku opakowań

Kolejnym podmiotem objętym dyspozycją norm prawnych u.op. jest organizacja odzysku. Jest to podmiot, który wykonuje działalność gospodarczą w formie spółki akcyjnej. Działalność organizacji odzysku została ograniczona wyłącznie do działalności gospodarczej związanej z organizowaniem, zarządzaniem lub prowadzeniem przedsięwzięć związanych z odzyskiem, w tym recyklingiem odpadów, oraz finansowaniem publicznych kampanii edukacyjnych. Czy to oznacza, że przedmiot działalności organizacji odzysku opakowań wskazany w statucie nie może być szerszy niż ten opisany powyżej lub może dotyczyć innych odpadów niż opakowaniowe?

Kwestia ta nie była do tej pory przedmiotem orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Milczą na ten temat także komentatorzy. Działalność organizacji odzysku została ograniczona wyłącznie do wykonywania działalności gospodarczej związanej z organizowaniem, zarządzaniem lub prowadzeniem przedsięwzięć związanych z odzyskiem, w tym recyklingiem odpadów, oraz finansowaniem publicznych kampanii edukacyjnych. Zgodnie z definicją zawartą w

słowniku języka polskiego „wykonać coś” lub „wykonywać coś” oznacza „zrobić coś”, „wyprodukować coś”¹⁰⁷.

W ocenie autorki pracy powyższy wymóg ogranicza się do działalności faktycznie wykonywanej przez organizację odzysku opakowań, czyli do jej przeważającego przedmiotu działalności, a nie do przedmiotów działalności wpisanych do statutu Spółki lub uwidocznionych w jej wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego. Z analizy przedmiotów działalności prosperujących w Polsce organizacji odzysku opakowań wynika, że wszystkie mają uwidoczniony w rejestrze przedsiębiorców więcej niż jeden przedmiot działalności. Wpisy dotyczące przeważającego przedmiotu działalności nie są jednakowe. Najwięcej, bo aż 12 organizacji odzysku, ma wpis określony kodem PKD 38.32.Z, czyli odzysk surowców z materiałów segregowanych. Drugim najliczniej wybieranym przedmiotem działalności jest PKD 38.11.Z zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne – taki wpis ma 5 organizacji odzysku. Dział 38 obejmuje działalność związaną ze zbieraniem, przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów i odzyskiem surowców. W ocenie autorki pracy żaden z przedmiotów działalności z działu 38 nie jest właściwy, ponieważ nie odpowiada zakresowi działalności organizacji odzysku opakowań. Usługi zarządzania i usługi doradcze mieszczą się w dziale 70 – 6 organizacji ma wpisany przedmiot działalności polegający na doradztwie w zakresie działalności gospodarczej i zarządzania. Jedna organizacja odzysku ma wpisany przedmiot działalności o kodzie PKD 82.99.Z jako pozostała działalność wspomagająca prowadzenie działalności gospodarczej, gdzie indziej niesklasyfikowana, która należy do sekcji N obejmującej usługi administrowania działalność wspierającą, podczas gdy dział 70 należy do sekcji M, działalność profesjonalna, naukowa i techniczna. W ocenie autorki najodpowiedniejszy dla przedmiotu działalności organizacji odzysku powinien być kod PKD 82.99.Z, ewentualnie PKD 70. 22.Z. Brak doprecyzowania w treści art. 27 pkt 2 u.op., że działalność tam wskazana ma dotyczyć odpadów opakowaniowych, wynika, w ocenie autorki, z ogólnych opisów działalności wskazanych w Polskiej Klasyfikacji Działalności. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.op. organizacja odzysku opakowań może działać także jako organizacja, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców (...), a zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy opakowaniowej nazwy „organizacja odzysku opakowań” może używać tylko organizacja odzysku opakowań działająca na zasadach określonych w przepisach ustawy opakowaniowej.

¹⁰⁷ Internetowy słownik języka polskiego PWN, online: <https://sjp.pwn.pl/sjp/wykonac;2539430.html> (dostęp: 12.02.2021 r.).

Zgodnie z art. 29 u.op. organizacja odzysku opakowań jest zobowiązana do utrzymywania kapitału zakładowego w wysokości 2 500 000 zł. Jeżeli organizacja odzysku opakowań może działać także jako organizacja odzysku z ustawy o obowiązkach przedsiębiorców, dla której wymagany jest kapitał 1 000 000 zł, pojawia się kolejne pytanie, czy organizacja odzysku powinna wówczas utrzymać kapitał w wysokości sumy obu powyższych, czyli 3 500 000 zł. W ocenie autorki nie ma takiego obowiązku, ponieważ nadal jest organizacją odzysku działającą na podstawie ustawy opakowaniowej, której przepis art. 28 ust. 2 daje prawo do działania także jako organizacja z ustawy o obowiązkach przedsiębiorców.

Organizacja odzysku opakowań zgodnie z art. 29 ust. 4 u.op. jest obowiązana utrzymywać kapitał własny w wysokości co najmniej połowy kapitału zakładowego, zdeponowany na odrębnym rachunku bankowym lub w formie lokaty terminowej albo posiadać gwarancję bankową lub gwarancję ubezpieczeniową, której gwarantem jest instytucja finansowa upoważniona do gwarantowania długu celnego, w wysokości co najmniej połowy minimalnego kapitału zakładowego. Akcje organizacji odzysku opakowań mogą być wyłącznie akcjami imiennymi i nie mogą być zamienione na akcje na okaziciela. Organizacja odzysku, opakowań nie może wydawać akcji uprzywilejowanych.

Pierwotnie kapitał zakładowy organizacji odzysku wynosił 1 000 000 zł, ale na mocy art. 74 ustawy opakowaniowej organizacje odzysku opakowań do dnia 31 grudnia 2015 r. musiały go podwyższyć do kwoty 2 500 000 zł.

Szczegółowe ograniczenia i wymagania co do formy prawnej, przedmiotu działania, kapitału, obowiązku utrzymywania kapitałów własnych organizacji odzysku mają na celu, zdaniem autorki, zagwarantowanie pewności obrotu prawnego. Chodzi o to, by uniknąć sytuacji, gdy w wyniku działalności podmiotów nieuczciwych lub niewiarygodnych finansowo przedsiębiorcy przekazywaliby na podstawie umów obowiązki podmiotom, które nie są w stanie wywiązać się z nich rzetelnie i uczciwie. W przypadku otwarcia likwidacji albo ogłoszenia upadłości organizacji odzysku opakowań przejęty przez nią obowiązek ponownie staje się, z dniem otwarcia likwidacji albo ogłoszenia upadłości, obowiązkiem wprowadzającego produkty w opakowaniach, od którego został on przejęty, w odniesieniu do opakowań wprowadzonych przez niego do obrotu od dnia 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym nastąpiło otwarcie likwidacji lub ogłoszenie upadłości organizacji odzysku opakowań.

Na dzień 10.12.2019 r. do rejestru BDO było wpisanych 27 organizacji odzysku opakowań. Od 2001 r. do grudnia 2019 r. powstało łącznie 69 organizacji odzysku¹⁰⁸, w tym 52 organizacje odzysku opakowań i produktów, które do końca 2013 r. działały na podstawie u.o.ob.p. z 2001 r. Od stycznia 2014 r., tj. od daty wejścia w życie ustawy opakowaniowej, organizacje odzysku muszą w swojej nazwie wskazywać, że są organizacjami odzysku opakowań. Najwięcej organizacji odzysku powstało w 2001 i 2002 r.¹⁰⁹ Na dzień 1 stycznia 2021 r. do rejestru BDO wpisanych jest 25 organizacji odzysku opakowań (tab. 3. a z raportu Instytutu Ochrony Środowiska wynika, że na koniec 2020 r. było ich 21.¹¹⁰

Tabela 3. Liczba organizacji odzysku opakowań na dzień 1 stycznia 2020 r. z podziałem na województwa

| Województwo | Liczba organizacji odzysku opakowań |
|---------------------|-------------------------------------|
| zachodniopomorskie | 1 |
| wielkopolskie | 0 |
| warmińsko-mazurskie | 1 |
| świętokrzyskie | 0 |
| śląskie | 1 |
| pomorskie | 1 |
| podlaskie | 0 |
| podkarpackie | 2 |
| opolskie | 0 |
| mazowieckie | 12 |

¹⁰⁸ Liczba organizacji została określona na podstawie danych z rejestru przedsiębiorców KRS. W liczbie tej zostały ujęte także organizacje odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Raport Instytutu Ochrony Środowiska „Gospodarka opakowaniami i odpadami opakowaniowymi w Polsce w 2020 r. Sprawozdania Organizacji Odzysku. Opublikowany na dnia 2 listopada 2022 r. Dostęp dnia 30.11.2022 r. <https://ios.edu.pl/raporty-i-analazy/gospodarka-opakowaniami-i-odpadami-opakowaniami-w-polsce-w-2020-r-sprawozdania-organizacji-odzysku-opakowan-2/>

| | |
|--------------------|---|
| małopolskie | 3 |
| łódzkie | 0 |
| lubuskie | 0 |
| lubelskie | 0 |
| kujawsko-pomorskie | 1 |
| dolnośląskie | 3 |

Źródło: Na podstawie wpisów do rejestru BDO

Jak wynika z raportu IOŚ, w 2020 roku zidentyfikowane w BDO organizacje odzysku opakowań wykazały, że w Polsce zostało wytworzonych 3 954,44 tys. mg opakowań. Największe udziały dla wytworzonych opakowań uzyskały: Eko-Punkt (38,32%), Rekopol (22,85%) i Eko Cykl (13,19%).

W latach 2019 i 2020 zidentyfikowane w BDO organizacje wykazały odpowiednio 6 298,7 i 6 379,5 tys. Mg opakowań, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty podlegające obowiązkowi odzysku ogółem i recyklingu ogółem. Wskazane ilości opakowań podlegały obowiązkowi odzysku ogółem i recyklingu ogółem. Najwięcej opakowań raportowały organizacje Interseroh i Rekopol, najmniej Eko Trade i Energa. Największy udział w rynku opakowań objętych obowiązkami w zakresie poziomów odzysku, w tym recyklingu, w roku 2020 zidentyfikowano dla Interseroh, Rekopolu oraz Biosystemu, odpowiednio 31,8%, 24,7%, 11,1%.

W wyniku analiz sprawozdań za 2020 rok, ustalono, że organizacje przejęły obowiązki w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniowymi od 34 215 przedsiębiorców. Z największą liczbą przedsiębiorców współpracowały organizacje Eko Cykl (6 268), Interseroh (6 085) oraz Tom Doleko (4 958).

Organizacje odzysku mogą zlecić wykonanie poszczególnych czynności w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniowymi posiadaczowi odpadów i na podstawie wykonanego zestawienia danych ustalono, że największe liczby zleceń wykazały organizacje Biosystem (268), Rekopol (222) oraz Interseroh (210).

Warto w tym miejscu wskazać, że planowana przez rząd nowelizacja u. op. przewiduje zmianę nazwy organizacji odzysku opakowań na organizację

odpowiedzialności producentów oraz podwyższenie jej kapitału zakładowego z 2 500 000 zł do 5 000 000¹¹¹.

2.3.4. Organizacja samorządu gospodarczego

U.op. nie wymienia wśród podmiotów, których prawa i obowiązki precyzuje, organizacji samorządu gospodarczego. Mimo to warto przedstawić ich specyfikę, by lepiej zrozumieć rolę, jaką mają do odegrania w systemie gospodarki odpadami opakowaniowymi. Po raz pierwszy organizacje te pojawiły się w u.op. z 2013 r. jako podmioty właściwe dla realizacji obowiązków przedsiębiorców wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach wielomateriałowych i produkty niezabezpieczone w opakowaniach, w tym środki ochrony roślin. Organizacją samorządu gospodarczego, zgodnie z art. 1 ustawy o izbach gospodarczych¹¹² jest dobrowolne zrzeszenie przedsiębiorców reprezentujące interesy podmiotów w nich zrzeszonych. Zgodnie z ustawą o izbach gospodarczych status organizacji samorządu gospodarczego przysługuje izbom gospodarczym, zaś w świetle ustawy o rzemiośle¹¹³ – organizacjom samorządu gospodarczego rzemiosła, jakimi są cechy, izby rzemieślnicze oraz Związek Rzemiosła Polskiego. Podmioty o powołanym statusie to głównie izby gospodarcze, które reprezentują interesy gospodarcze zrzeszonych w nich podmiotów, w szczególności wobec organów władzy publicznej. Izby gospodarcze funkcjonują na podstawie przepisów ustawy o izbach gospodarczych oraz stosowanej uzupełniająco ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach¹¹⁴. Charakterystyka ustroju prawnego izb gospodarczych ma w ocenie autorki pracy znaczenie dla oceny ich działalności w analizowanym zakresie, to znaczy zawierania i realizacji porozumień, o których mowa w art. 25 u.op. Przedsiębiorcy zrzeszają się w izby gospodarcze w celu reprezentowania przez izbę ich interesów gospodarczych, w szczególności wobec organów władzy publicznej.

Celem izby gospodarczej jest przede wszystkim reprezentowanie interesów gospodarczych przedsiębiorców. Cele te są ustawowo narzucone i decydują o istocie izby gospodarczej.

¹¹¹ Projekt Ministra Klimatu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw z dnia 2 sierpnia 2021 r.

¹¹² Ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 579 .

¹¹³ Ustawa z dnia 11 września 1956 r. o rzemiośle, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1285 ze zm.

¹¹⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz.2261.

Izby mogą w szczególności:

- 1) przyczyniać się do tworzenia warunków rozwoju życia gospodarczego oraz wspierać inicjatywy gospodarcze członków;
- 2) popierać, we współpracy z właściwymi organami oświatowymi, rozwój kształcenia zawodowego, wspierać naukę zawodu w zakładach pracy oraz doskonalenie zawodowe pracowników;
- 3) delegować swoich przedstawicieli, na zaproszenie organów państwowych, do uczestniczenia w pracach instytucji doradczo-opiniotwórczych w sprawach działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej i usługowej;
- 4) organizować i stwarzać warunki do rozstrzygnięcia sporów w drodze postępowania polubownego i pojednawczego oraz uczestniczyć na odrębnie określonych zasadach w postępowaniu sądowym w związku z działalnością gospodarczą jej członków;
- 5) wydawać opinie o istniejących zwyczajach dotyczących działalności gospodarczej;
- 6) informować o funkcjonowaniu przedsiębiorców oraz wyrażać opinie o stanie rozwoju gospodarczego na obszarze działania izby.

Statut izby określa jej zadania i sposoby ich realizacji.

Izby mogą być tworzone dla obszaru działania województwa lub przekraczać obszar województwa. Izba działa na podstawie statutu, który określa między innymi podstawowe jej zadania oraz sposoby i formy ich realizacji. Izby mogą tworzyć terenowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną. Podstawowe źródło finansowania działalności izb gospodarczych stanowią składki członkowskie. Na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o izbach gospodarczych izby mogą prowadzić działalność gospodarczą na zasadach ogólnych. Dochód z tej działalności służy realizacji celów statutowych. Przedsiębiorcy są uprawnieni do tworzenia struktury organizacyjnej izb, w tym demokratycznego sposobu ustanawiania organów, powoływania oraz rozwiązywania izb, oznaczania ich zadań i środków ich realizowania oraz prowadzenia gospodarki finansowej. Posiadają one możliwość zaskarżania do sądu administracyjnego i cywilnego rozstrzygnięć organów nadzoru. Ukształtowanie ustroju powinno więc sprzyjać spełnianiu celów organizacji powodujących korzyść dla jej uczestników. W zależności od struktury organizacyjnej izby i stopnia zaangażowania organów i członków w realizację celów statutowych zależy determinacja i poziom realizacji jej

zadań. Wpływa to także na możliwość dysponowania przez izby pracownikami o odpowiednim przygotowaniu, nowoczesnymi technologiami, infrastrukturą oraz metodami organizacji i zarządzania. Stan środków finansowych determinuje także dostęp do odpowiedniej liczby ekspertów i wykonywanie przez izby specjalistycznych usług oraz unowocześnianie urządzeń technicznych. Biorąc pod uwagę powyższe, należy zastanowić się nad celowością wprowadzenia przez ustawodawcę rozwiązania polegającego na realizacji obowiązków przedsiębiorców wprowadzających produkty w specyficznym rodzaju opakowania, jakim jest opakowanie wielomateriałowe lub specyficznego produktu, jakim jest środek niebezpieczny, w tym środek niebezpieczny będący środkiem ochrony roślin, poprzez zawarcie porozumienia przez podmiot będący organizacją samorządu gospodarczego z organem administracji. Niestety uzasadnienie do ustawy nie wyjaśnia tej kwestii.

Z udostępnianych na stronach urzędów marszałkowskich informacji o zawartych porozumieniach i dat ich zawarcia wynika, że w poszczególnych województwach zostały zawarte porozumienia w następujących liczbach i rodzajach:

1. Województwo mazowieckie – w 2014 r. zostało zawartych 9 porozumień, a w 2015 r. dwa, jedno dotyczące opakowań wielomateriałowych i jedno produktów niebezpiecznych. Czyli w sumie na Mazowszu jest 11 zawartych porozumień.

2. Województwo małopolskie – w 2015 r. zostały zawarte 2 porozumienia, jedno dotyczące wielomateriałowych, drugie niebezpiecznych.

3. Zachodniopomorskie – w 2014 r. zostało zawarte 1 porozumienie dotyczące opakowań wielomateriałowych.

4. Śląskie – w 2014 r. zostały zawarte 2 porozumienia dotyczące produktów niebezpiecznych, 1 opakowań wielomateriałowych, a w 2018 r. zostały zawarte 2 dla wielomateriałowych i niebezpiecznych, czyli 5 łącznie.

5. Łódzkie – są zawarte łącznie 2 porozumienia, jedno dla opakowań wielomateriałowych i drugie dla niebezpiecznych.

Marszałkowie województwa wielkopolskiego, podkarpackiego, kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, świętokrzyskiego, podlaskiego, opolskiego, lubuskiego, lubelskiego, dolnośląskiego, warmińsko-mazurskiego nie zawarli żadnego porozumienia.

W rejestrze BDO na dzień 8.12.2019 r. było wpisanych 7 organizacji samorządu gospodarczego, a na 1.01.2021 r. było ich już 11. Były to organizacje z siedzibą w województwach: łódzkim – 1, małopolskim – 1, mazowieckim – 5, śląskim – 3 zachodniopomorskim – 1.

2.3.5. Użytkownicy opakowań

U.op. określa także obowiązki użytkowników środków niebezpiecznych w opakowaniach będących środkami ochrony roślin. Nie zawiera jednak definicji legalnej „użytkownika”. Można zatem uznać, że jest nim każdy podmiot, który używa takich środków. B. Draniewicz uznaje, że użytkownikiem środków niebezpiecznych jest podmiot, który zakupił je dla własnych potrzeb¹¹⁵. Co oznacza, że może nim być zarówno osoba fizyczna, jak i prawna, ale też jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, pod warunkiem, że kupiła taki środek niebezpieczny będący środkiem ochrony roślin. W ocenie autorki pracy użytkownikiem jest każdy, kto używa i zużywa taki środek, bez względu na to, czy go kupił, czy otrzymał do używania.

2.3.6. Przedsiębiorcy prowadzący recykling odpadów opakowaniowych

Definicje odzysku i recyklingu w ustawodawstwie unijnym są uregulowana w art. 3 dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów, do których odsyła art. 3 pkt 2c dyrektywy opakowaniowej. Przed zmianami dokonanymi w dyrektywie opakowaniowej w maju 2018 r. definicja recyklingu i odzysku znajdowała się w dyrektywie opakowaniowej w art. 3 pkt. 6 i 7. Definicja odzysku odsyłała wówczas do Załącznika II B do dyrektywy 75/442/EWG zawierającego wyliczenie procesów odzysku poprzez nadanie im oznaczenia literą R i cyfrą oraz dodanie opisu danego procesu. Procesów tych było 13 i były to działania związane z odzyskiem, stosowane w praktyce. Definiując „recykling”, dyrektywa wskazywała z kolei, że oznacza on powtórne przetwarzanie materiałów odpadowych w procesach produkcyjnych w celu uzyskania materiałów o przeznaczeniu pierwotnym lub o innym przeznaczeniu, w tym recykling organiczny, z wyjątkiem odzysku energii.

Obecnie obowiązująca definicja odzysku art. 3 pkt. 15 dyrektywy w sprawie odpadów wskazuje, że odzysk oznacza jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu, poprzez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym

¹¹⁵ B. Draniewicz, *Gospodarowanie odpadami...*, op. cit., s. 88.

zakładzie lub w szerszej gospodarce. Załącznik II dyrektywy odpadowej zawiera niewyczerpujący wykaz procesów odzysku, do których zalicza:

- R1 Wykorzystanie głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii (*)
- R2 Odzysk/regeneracja rozpuszczalników
- R3 Recykling/odzysk substancji organicznych, które nie są stosowane jako rozpuszczalniki (w tym kompostowanie i inne biologiczne procesy przekształcania) (**)
- R4 Recykling/odzysk metali i związków metali
- R5 Recykling/odzysk innych materiałów nieorganicznych (***)
- R6 Regeneracja kwasów lub zasad
- R7 Odzysk składników stosowanych do redukcji zanieczyszczeń
- R8 Odzysk składników z katalizatorów
- R9 Powtórna rafinacja lub inne sposoby ponownego użycia olejów
- R10 Obróbka na powierzchni ziemi przynosząca korzyści w rolnictwa lub poprawę stanu środowiska
- R11 Wykorzystywanie odpadów uzyskanych w wyniku któregośkolwiek z procesów wymienionych w punktach R 1–R 10
- R12 Wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w punktach R 1–R 11
- R13 Magazynowanie odpadów poprzedzające którykolwiek z procesów wymienionych w punktach R 1–R 12 (z wyjątkiem tymczasowego magazynowania, poprzedzającego zbieranie w miejscu, gdzie odpady są wytwarzane)

Recykling to zgodnie z art. 3 pkt. 17 dyrektywy odpadowej jakikolwiek proces odzysku, w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane w produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach. Obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego, ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk.

U.op. z 2001 r. definiując odzysk i recykling, odsyłała do definicji legalnych z ustawy o odpadach. U.op. po zmianie od stycznia 2022 r. odsyła już tylko do definicji recyklingu z u.o.

Przepis art. 3 ust. 1 pkt. 14 u.o. przez odzysk rozumie jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do

spełnienia danej funkcji, lub w wyniku, którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce.

Z kolei art. 3 ust. 1 pkt 23 u.o. zawiera definicję recyklingu, rozumianego jako odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach. Obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do prac ziemnych. Procesy odzysku zostały określone w załączniku nr 1 do ustawy o odpadach i odpowiadają w swojej treści i oznaczeniach tym z dyrektywy odpadowej.

W art. 9 ust. 9 pkt 9 u.o. z 2001 r. przez odzysk rozumiano wszelkie działania, niestwarzające zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub w części, lub prowadzące do odzyskania z odpadów substancji, materiałów lub energii i ich wykorzystania, określone w załączniku nr 5 do ustawy. Treść załącznika nr 5 stanowiła niemal dokładną treść aneksu IIB dyrektywy 75/442/EWG o odpadach. Różnica polegała na dodaniu przez ustawodawcę krajowego procesów R14 Inne działania polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub części i R15 Przetwarzanie odpadów, w celu ich przygotowania do odzysku, w tym do recyklingu, które w u.o. już nie występują.

Recykling z kolei był rozumiany jako taki odzysk, który polega na powtórnym przetwarzaniu substancji lub materiałów zawartych w odpadach w procesie produkcyjnym w celu uzyskania substancji lub materiału o przeznaczeniu pierwotnym lub o innym przeznaczeniu, w tym też recykling organiczny, z wyjątkiem odzysku energii – art. 3 ust. 3 pkt 2 u.o. z 2001 r.

Wskazane w ustawowej definicji odzysku cele M. Górski i K. Rynkiewicz¹¹⁶ dzielą na dwie główne grupy – działania polegające na wykorzystaniu bezpośrednim lub pośrednim. Wykorzystanie bezpośrednie polega na użyciu odpadów do jakiegoś celu w takiej postaci, w jakiej się znajdują, ewentualnie tylko przystosowując je do określonego wykorzystania, jednak bez dalej idących przekształceń, a wykorzystanie pośrednie to przekształcenie odpadu wyodrębniające z niego substancje lub materiały później wykorzystywane do określonych celów. Według M. Górskiego odzysk polega na takim przekształceniu odpadu, aby przestał on odpowiadać warunkom obowiązującym w

¹¹⁶ M. Górski, K. Rynkiewicz, *Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych...*, op. cit., komentarz do art. 3 ust. 3, pkt 2, sip.lex.pl.

definicji odpadu¹¹⁷. We wszystkich jednak tych przypadkach występuje element korzyści, jaka powinna płynąć z „wykorzystania” odpadu w miejsce innego materiału, który normalnie zostałby użyty. Podkreślić jednak należy, że w ogólnym rozumieniu odzysk jako działanie polegające na wykorzystaniu odpadów nie pozbawia ich charakteru odpadów. Natomiast po wykorzystaniu (po poddaniu procesowi odzysku) odpad już przestaje być odpadem. Odzysk, jakiemu odpad zostanie poddany, pozbawia go więc cechy odpadu¹¹⁸.

Definicja recyklingu wskazuje natomiast jego dwie cechy charakterystyczne, pozwalające na odróżnienie go od innych metod odzysku i są nimi ponowne przetworzenie odpadów na substancję, materiały lub produkty oraz dokonanie tego w określonym celu. Obie cechy muszą wystąpić łącznie. Definicja recyklingu zawarta z u.o. z 2001 r. odnosiła „przetworzenie” nie do odpadu, a do substancji lub materiałów. Oznaczało to, że przetworzenie powinno być poprzedzone wyodrębnieniem z odpadu tych substancji lub materiałów. Natomiast przy odpadach jednorodnych (wykonanych z jednego rodzaju substancji czy materiału) przetworzenie może dotyczyć odpadu pozostającego jako pewna całość. Wydaje się, że obecnie obowiązująca definicja recyklingu uprościła sytuację, ponieważ wskazuje wprost, że przetworzeniu podlega odpad i jego efektem jest powstanie produktu, materiału lub substancji. Dodatkowo w definicji recyklingu zostało zawarte doprecyzowanie wskazujące, że ponowne wykorzystanie materiału organicznego stanowi recykling organiczny. Pierwotna definicja zakładała, że przetwarzanie miało być prowadzone w procesie produkcyjnym, czyli w ramach działalności zorganizowanej, a nie przypadkowej, ale obecnie obowiązująca ustawa już takiego warunku nie przewiduje. O tym zatem, czy dany proces jest recyklingiem, przesądza to, czy uzyskane w ramach przetwarzania odpadu, produkty, materiały lub substancje mogą być wykorzystane dla oznaczonego celu. Ocena przydatności produktu otrzymanego w wyniku recyklingu jest dokonywana zgodnie z normami określającymi wymagania dla danego produktu, a przy ich braku ocena przydatności musi mieć charakter indywidualny.

Z punktu widzenia wykorzystywanej technologii w praktyce recykling podzielić na recykling mechaniczny, czyli taki który wykorzystuje metody mechaniczne takie jak rozdrabnianie, kruszenie, cięcie, recykling organiczny będący obróbką tlenową lub

¹¹⁷ M. Górski, *Ustawa o odpadach...*, op. cit.

¹¹⁸ M. Górski, K. Rynkiewicz, *Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych...*, op. cit., komentarz do art. 3 ust. 3, pkt 2, sip.lex.pl.

beztlenowa odpadów, recykling chemiczny zwany też surowcowym wykorzystujący reakcje chemiczne do rozkładu materiałów lub wyrobów do postaci surowców.

Nie bez znaczenia dla zakwalifikowania danego procesu jako recyklingu pozostaje instytucja utraty statusu odpadu, o którym mowa w art. 14 u.o. Według M. Górskiego instytucja „utraty statusu odpadu” pozwala na zaprzestanie traktowania jako odpadu substancji czy przedmiotów, które zostały przygotowane do ostatecznego odzysku bądź recyklingu, ale takiemu ostatecznemu odzyskowi czy recyklingowi jeszcze nie zostały poddane. Natomiast w wyniku przeprowadzenia pełnego i zakończonego procesu odzysku (recyklingu) odpad nie tyle traci status odpadu, ile w ogóle przestaje być odpadem¹¹⁹. Czy oznacza to zatem, że w przypadku odpadów opakowaniowych, które utraciły status odpadów zgodnie z art. 14 u.o. nie można uznać, że zostały poddane procesowi odzysku lub recyklingu? Zdaniem autorki pracy można uznać, że zostały poddane jednemu z tych procesów, ponieważ przepis art. 14 wyraźnie wskazuje, że możliwość dokonania oceny, czy odpad utracił status odpadu, następuje dopiero po poddaniu go jednemu z tych procesów.

Z racji tego, że definicja „recyklingu” od początku funkcjonowania wspólnotowego systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi budziła liczne wątpliwości interpretacyjne, a co za tym idzie – trudności w praktycznym stosowaniu również innych przepisów, odnoszących się do powyższej kategorii odpadów, warto w tym miejscu przytoczyć tezy orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2003 r., C-444/00 *The Queen*, na wniosek *Mayer Parry Recycling Ltd v. Environment Agency and Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions*, ECR 2003, nr 6A, s. I-06163; Lex, nr 158313.

Trybunał Sprawiedliwości w przytoczonym powyżej orzeczeniu uznał, że aby mówić o recyklingu w takim znaczeniu, jakie podane zostało w art. 3 pkt 7 dyrektywy opakowaniowej, muszą być spełnione łącznie następujące elementy:

- a) proces powtórnego przetworzenia musi dotyczyć odpadów,
- b) działania te mają być podejmowane w ramach ciągu produkcyjnego,
- c) efektem powtórnego przetworzenia ma być materiał o przeznaczeniu pierwotnym lub innym.

¹¹⁹ M. Górski, *Utrata statusu odpadów – regulacje a ich interpretacja*, „Przegląd Komunalny” 2016/5, s. 16.

Z zakresu przedmiotowego dyrektywy 94/62/WE wynika, że przedmiotem recyklingu mają być jedynie odpady opakowaniowe. Ich powtórne przetworzenie miało być natomiast dokonane w ramach procesu produkcyjnego, w którym mają zostać przetworzone w nowy materiał lub produkt i dlatego też, jak podkreślił Trybunał, proces ten musi być wyraźnie odróżniany od innych form odzysku odpadów i sposobów ich zagospodarowania, takich jak regeneracja surowców wtórnych lub ich komponentów (punkty R3, R4, R5 załącznika IIB do dyrektywy 2006/12/WE) oraz przetwarzanie wstępne, mieszanie lub inne czynności prowadzące do zmiany postaci lub składu tych odpadów (art. 1 lit. b dyrektywy 2006/12/WE)¹²³.

Recykling, jak wynika z załącznika IIB do dyrektywy 2006/12/WE, jest szczególną formą odzysku, a różnica pomiędzy nimi polega na tym, że istotą tego pierwszego jest wykorzystanie odpadów, w wyniku którego tracą charakter odpadów, natomiast istotą recyklingu jest ich przekształcenie, bezpośrednio w procesie produkcyjnym, w pełnowartościowy produkt, który dopiero później jest odpowiednio wykorzystywany.

Trybunał szczególnie podkreślił fakt, że o tym, czy dany proces będzie recyklingiem czy nie, decydują jego efekty. Uznał on bowiem, iż o recyklingu odpadów opakowaniowych będzie mowa jedynie wówczas, gdy zostaną przetworzone w taki sposób, że otrzymany zostanie nowy materiał lub produkt nadający się do wykorzystania, o przeznaczeniu pierwotnym lub innym, co w praktyce będzie oznaczało, że odpady te muszą zostać doprowadzone do stanu pierwotnego tak, aby mogły być wykorzystane do tych samych celów, co materiał, z którego powstały, bądź też, jak dopuszcza prawodawca europejski, do innych celów, przy czym w myśl interpretacji Trybunału będą one mieściły się w pojęciu recyklingu dopóty, dopóki nie będą przybierały formy odzysku energii (która zgodnie z art. 3 pkt 7 dyrektywy 94/62/WE została wyłączona) ani nie będą związane z procesami unieszkodliwiania odpadów.

Po zmianie dyrektywy opakowaniowej w 2018 r. została z niej usunięta definicja recyklingu, do której odnosił się Trybunał w cytowanym orzeczeniu. Obecnie dyrektywa opakowaniowa odsyła do definicji recyklingu z dyrektywy odpadowej, a ta nie wskazuje, że działania definiowane jako recykling muszą odbywać się w ramach „ciągu produkcyjnego”. W pozostałym zakresie, w ocenie autorki, orzeczenie Trybunału pozostaje aktualne.

Zdaniem M. Górskiego „odzysk odpadu” polega na takim jego przekształceniu, aby przestał odpowiadać warunkom określonym w obowiązującej definicji, czyli innymi

słowy pozbawienie go cech, które powodowały możliwość stwierdzenia, że posiadacz substancji lub przedmiotu pozbył się go lub też miał taki zamiar albo obowiązek¹²⁰.

Zdaniem B. Draniewicza definicje odzysku i recyklingu z ustawy o odpadach są trudne do odczytania i wieloznaczne¹²¹.

By przedsiębiorca mógł prowadzić działalność polegającą na odzysku lub recyklingu odpadów, w tym odpadów opakowaniowych, musi uzyskać wymagane przepisami prawa zezwolenia. Pierwszym z nich jest zezwolenie wydawane na podstawie art. 41 ustawy o odpadach w formie decyzji, i jest to zezwolenie na przetwarzanie odpadów. Prócz zezwolenia na przetwarzanie przedsiębiorca przed rozpoczęciem działalności w powyższym zakresie musi uzyskać także wpis do rejestru, o którym mowa w art. 49 u.o.¹²² We wniosku o wydanie decyzji na przetwarzanie przedsiębiorca musi wskazać szczegółowy opis stosowanej metody lub metod przetwarzania odpadów, w tym wskazanie procesu przetwarzania zgodnie z załącznikami nr 1 i 2 do ustawy o odpadach, oraz opis procesu technologicznego z podaniem rocznej mocy przerobowej instalacji lub urządzenia, a w uzasadnionych przypadkach, w szczególności w przypadku instalacji do termicznego przekształcania odpadów – także godzinowej mocy przerobowej. Art. 41 ust. 2 pkt 6 u.o. Ustawodawca nie wskazał stopnia szczegółowości wymaganych we wniosku opisów, jednakże ten zakres stanowił przedmiot oceny sądów administracyjnych. Dla przykładu można przywołać orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który w wyroku z 12 lipca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 239/05 (CBOSA), stwierdził, że: (...) *wymóg, o którym mowa w art. 27 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, należy rozumieć w ten sposób, że nie wystarczy ogólne określenie rodzaju stosowanych metod i technologii, powinny być one dokładnie przedstawione, zwłaszcza w tych elementach, gdzie następuje przystosowanie rozwiązań typowych do szczególnych uwarunkowań z zakładanymi działaniami (...). Z treści art. 27 ust. 1 pkt 7 ustawy, wynika obowiązek wykazania przez wnioskodawcę, że będzie w stanie zamierzone działania prowadzić prawidłowo, posiada ku temu odpowiednie środki techniczne, organizacyjne, np.: specjalistyczne środki do transportu odpadów, urządzenia do mieszania odpadów, pracowników o wymaganych kwalifikacjach lub odpowiednio przeszkolonych.* Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku

¹²⁰ M. Górski, [w:] J. Jerzmański, *Ustawy o odpadach...*, op. cit., s. 90.

¹²¹ B. Draniewicz, *Gospodarowanie odpadami...*, op. cit., s. 156.

¹²² Podmiot, który uzyskał decyzję na przetwarzanie odpadów zostaje wpisany z urzędu do rejestru, art. 51 ust. 1 pkt 3 u.o., a na swój wniosek, gdy prowadzi działalność w zakresie recyklingu lub innego niż recykling procesu odzysku odpadów opakowaniowych.

z 15 listopada 2005 r., VI SA/Wa 577/05 (CBOSA), wskazuje m.in., że: (...) w myśl art. 27 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (...) zawarty we wniosku opis stosowanych metod odzysku powinien być sporządzony w sposób szczegółowy. Wymóg ten należy rozumieć w ten sposób, że należy dokładnie opisać stosowaną metodę odzysku, zwłaszcza w tych elementach, gdzie następuje przystosowanie rozwiązań typowych do szczególnych uwarunkowań z zakładanymi działaniami. Innymi słowy, nie wystarczy ogólne określenie rodzaju stosowanej metody i technologii, jak to uczynił wnioskodawca we wniosku z dnia 4 września 2003 r. (...). Opis stosowanych metod odzysku powinien być na tyle szczegółowy, aby organ na jego podstawie był w stanie jednoznacznie ocenić warunki prowadzenia zakładanych działań z punktu widzenia przestrzegania wszystkich wymagań stawianych prawem. Co prawda orzeczenia te zostały wydane pod rządami u.o. z 2001 r. i obowiązującego w niej art. 27 ust. 1 pkt 6 i zezwolenia na odzysk lub unieszkodliwianie, ale w związku z tym, że przepis u.o. z 2001 r. jest zbliżony do obowiązującego obecnie art. 42, można uznać, że tezy przywołanych orzeczeń zachowują swoją aktualność. Z przywołanego przepisu wynika, że kwalifikacji procesów przetwarzania odpadów dokonuje sam przedsiębiorca, składając wniosek o wydanie decyzji dotyczącej gospodarki odpadami, tj. decyzji na przetwarzanie odpadów, czy decyzji o pozwolenie zintegrowane, a następnie w toku postępowania administracyjnego procesy te weryfikuje organ administracji wydający decyzję, w której wskazuje proces odzysku lub recyklingu, któremu poddawane są odpady. Niestety do dnia 1 stycznia 2016 r., tj. do zmiany ustawy o odpadach, przed wydaniem decyzji na przetwarzanie odpadów organ administracji wydający decyzję nie weryfikował, czy opisane we wniosku procesy są rzeczywiście wykonywane albo czy są wykonywane tak, jak zostały opisane. Zdarzało się wówczas, że podmiot, który uzyskał decyzję zezwalającą mu na wykonywanie określonego procesu odzysku lub recyklingu, w praktyce go nie wykonywał albo wykonywał inny proces, niż wskazany w decyzji. Dzięki nowelizacji ustawy o odpadach i p.o.ś. wprowadzono przepis nakazujący organowi wydającemu decyzję wydanie jej dopiero po przeprowadzeniu faktycznej kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska¹²³. Zmiana ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Na podstawie art. 50 ust. 1 pkt.6 ppkt d u.o. prócz decyzji na przetwarzanie odpadów

¹²³ Art. 41a, dodany do u.o. ustawą z dnia 11.09.2015 r., Dz. U. 2015, poz. 1688.

przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie recyklingu lub innego niż recykling procesu odzysku odpadów opakowaniowych musi uzyskać wpis do rejestru, o którym mowa w art. 49 u.o. i zgodnie z art. 50 ust. 2 u.o. przed rozpoczęciem działalności musi już taki wpis posiadać. Wpis ma więc w tym przypadku charakter reglamentacyjny.

Z punktu widzenia u.op. i realizacji przewidzianych w niej celów definicja recyklingu i odzysku ma znaczenie dla oceny, czy w praktyce odpady opakowaniowe zostały poddane procesowi recyklingu i odzysku, a zatem, czy przedsiębiorca do tego zobowiązany wywiązał się ze swoich ustawowych obowiązków.

2.4. Wnioski końcowe

Wyjaśnienie podstawowych dla badanej regulacji prawnej pojęć ma znaczenie zasadnicze, szczególnie z punktu widzenia oceny skuteczności prawa. Ustalenia terminologiczne pojęć podstawowych, a przynajmniej podjęcie takiej próby, daje szansę na dokonanie właściwej oceny przyjętych rozwiązań prawnych, a także ustalenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego objętego zakresem interwencji ustawodawcy. Precyzyjnie sformułowane przepisy są jedną z przesłanek, by uznać prawo za skuteczne. Jednoznaczne pojęcia nie wymagają rozbudowanych analiz, a rozbudowane nastroczą trudności w ich właściwym rozumieniu i stosowaniu. Na podstawie przedstawionych w rozdziale II podstawowych pojęć prawnych, którymi posługuje się u.op., należy stwierdzić, że ustawodawca nie sprostął postulatowi, by stanowiąc prawo, stosować ściśle pojęcia prawne, które ułatwią jego wykładnię. Podstawowe, a zatem kluczowe dla omawianej materii pojęcia, takie jak opakowanie, odzysk i recykling, wprowadzenie do obrotu, cechuje wieloznaczność, co utrudnia ich wykładnię, a zatem stosowanie prawa. Szczególnie skomplikowana jest definicja opakowania, która poprzez kolejne odesłania czy przykłady zamiast wyjaśniać, jeszcze bardziej ją komplikuje. Niestety taki sam wniosek można wywieść w stosunku do określenia kręgu adresatów norm prawnych zawartych w u.op. Podstawowym kryterium, według którego ustawodawca zdefiniował adresatów norm prawnych, jest to, że stanowią podmioty będące przedsiębiorcami prowadzącymi określony rodzaj działalności gospodarczej. Wskazanie jako adresatów norm prawnych przedsiębiorców ma swoje korzenie w obowiązującej w Unii Europejskiej zasadzie rozszerzonej odpowiedzialności producenta, która odwołuje się do

jednej z generalnych zasad europejskiej polityki ochrony środowiska: „zanieczyszczający płaci”. Zasada ta oznacza, że sprawca, który spowodował szkodę w środowisku lub zagrożenie powstania szkody, powinien ponieść koszty naprawienia szkody lub wyeliminowania zagrożenia. W myśl tej zasady sprawca zanieczyszczenia ponosi koszty działań, które podejmuje administracja dla zwalczania zanieczyszczenia środowiska. Sprawcą zanieczyszczenia jest podmiot, który bezpośrednio lub pośrednio powoduje szkody w środowisku lub stwarza warunki prowadzące do powstania szkód. Pierwotnie zasada ta znajdowała umocowanie w art. 130r TWE, a obecnie znajduje umocowanie w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹²⁴, jak i w art. 7 p.o.ś. Oznacza ona, że finansowanie gospodarki odpadami powinno spoczywać na tych podmiotach, które są odpowiedzialne za ich powstawanie. W przypadku odpadów opakowaniowych ustawodawca uznał, że podmiotami tymi są producenci towarów, którzy wprowadzają je następnie w opakowaniach na rynek w ramach swojej działalności. W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na zmianę dotyczącą zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta, która została określona w art. 8 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Głównym celem przywołanej zasady jest stosowanie przez państwa członkowskie instrumentów prawnych lub innych niż prawne w celu zapewnienia, by każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo zajmuje się wytwarzaniem, opracowywaniem, przedawaniem produktów, ponosiła rozszerzoną odpowiedzialność. Zasada ta ma na celu zachęcić producentów do podejmowania działań w celu zapobiegania powstawania odpadów z produktów, które wprowadzają na rynek, zmniejszenia poziomu materiałów i energii do ich wyprodukowania. Preambuła dyrektywy ramowej w sprawie odpadów wskazuje, że wprowadzenie tą dyrektywą rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest jednym ze sposobów wspierania projektowania i produkcji wyrobów, które w pełni uwzględniają i ułatwiają efektywne wykorzystywanie zasobów podczas całego ich cyklu życia¹²⁵. Mająca miejsce w maju 2018 r. zmiana Dyrektywy ramowej o odpadach dokonana Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. dotyczy między innymi zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Dopiero poprzez tę zmianę zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta została zdefiniowana. Zdefiniowanie jej ma na celu wyjaśnienia, że oznacza ona zestaw środków podejmowanych przez państwa członkowskie zobowiązujących producentów produktów do ponoszenia finansowej lub

¹²⁴ Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 136.

¹²⁵ Pkt. 27 preambuły Dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

finansowej i organizacyjnej odpowiedzialności za gospodarowanie tymi produktami na etapie cyklu życia produktu, gdy staje się on odpadem, w tym za selektywną zbiórkę, sortowanie i przetwarzanie. Obowiązek ten może również obejmować odpowiedzialność organizacyjną i odpowiedzialność za przyczynianie się do zapobiegania powstawaniu odpadów oraz do zwiększania przydatności produktów do ponownego użycia i recyklingu. Czy tak określony krąg adresatów jest odpowiedni i gwarantuje skuteczność regulacji – w ocenie autorki pracy nie. Pozostawienie konsumentów, czyli finalnych nabywców produktów w opakowaniach poza regulacją ustawy opakowaniowej, i zwolnienie ich z jakiegokolwiek odpowiedzialności, nie gwarantuje ograniczenie ilości odpadów opakowaniowych. Tylko zmiana siły nabywczej konsumentów poprzez przekierowanie jej na produkty bez opakowań lub w opakowaniach wielokrotnego użytku może dać impuls producentom do ograniczenia masy opakowań, w jakich wprowadzają na rynek swoje produkty.

Przedmiot ustawy został przedstawiony art. 1 ust. 1 u.op. w sposób prosty i opisowy poprzez wskazanie, jakie rodzaje stosunków reguluje:

- 1) wymagania, jakim powinny odpowiadać opakowania wprowadzane do obrotu,
- 2) zasady działania organizacji odzysku opakowań,
- 3) zasady postępowania z opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi,
- 4) zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej oraz opłaty recyklingowej.

Zakres ten zasadniczo nie budzi wątpliwości przy założeniu, że adresat normy prawnej nie będzie miał wątpliwości co do tego, który wyrób jest opakowaniem oraz czy jest przedsiębiorcą podlegającym pod regulacje u.op. Wątpliwości te dałoby się w prosty sposób wyeliminować chociażby poprzez uproszczenie definicji opakowania i wydanie jednoznacznych wytycznych dotyczących opakowań, a także wskazanie wprost, czy ustawa ma zastosowanie do przedsiębiorców z siedzibą za granicą, którzy wprowadzają produkty w opakowaniach w Polsce. Co do tej drugiej kwestii wydaje się, że ustawodawca planuje takie doprecyzowanie poprzez dodanie w ustawie definicji producenta¹²⁶.

¹²⁶ Projekt Ministra Klimatu z dnia 2 sierpnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, dodanie w art. 8 ust. 1 pkt 10a.

Rozdział III.

Systematyka celów w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi

3.1. Uwagi wstępne

Dokonując analizy skuteczności zespołu norm prawnych jako instrumentu realizującego cele ustawodawcy, należy najpierw cele te zidentyfikować, a następnie, jeśli jest ich więcej niż jeden – usystematyzować. M. Górski wyróżnia etapy wytyczania celów i wskazuje na trzy zasadnicze ich źródła, tj. dokumenty polityczne – programy i statuty partii określające cele ogólne, hasłowe, następnie bardziej szczegółowe ich opracowanie przez organy państwa w programach działania w poszczególnych dziedzinach i ostatni etap – ujęcie celów w postaci norm prawnych¹²⁷. Należy pamiętać, że regulacje prawne – w zależności od tego, na jakim stopniu organizacji są tworzone – regulują stosunki lokalne na poziomie danego państwa lub międzynarodowe na poziomie danej wspólnoty. Tak właśnie jest z przedmiotem niniejszej dysertacji: prawo dotyczące opakowań i odpadów opakowaniowych jako element prawa ochrony środowiska jest obecne nie tylko w prawie krajowym, ale także międzynarodowym i wspólnotowym. Skutkuje to mnogością celów dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych o różnym poziomie szczegółowości i oddziaływaniu geopolitycznym, co wpływa na ich wielopłaszczyznowość. Współzależność pomiędzy gospodarkami poszczególnych krajów i postępująca degradacja środowiska w skali globalnej skutkują koniecznością podejmowania przez państwa wspólnych działań w celu racjonalnego wykorzystywania zasobów i ochrony środowiska, nie zaprzestając działań na szczeblu krajowym. Zgodzić się należy z Alicją Lisowską, że współzależności pomiędzy państwami występują na każdym poziomie oddziaływań, w tym na poziomie globalnym, ponadregionalnym, regionalnym i bilateralnym. Oznacza to, że na wszystkich tych szczeblach są one warunkowane nie tylko przez pryzmat pokoju i bezpieczeństwa, ale przez czynniki

¹²⁷ M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie...*, op. cit., s. 68.

ekonomiczne, technologiczne i środowiskowe¹²⁸. Współzależność państw w sferze działań ukierunkowanych na ochronę środowiska zwiększa szanse na osiągnięcie korzyści płynących ze wspólnego działania. Globalny zasięg zagadnień związanych z degradacją środowiska nie pozwala ograniczyć działań ochronnych do granic jednego tylko państwa. Niezbędna i użyteczna dla realizacji powyższego celu jest zatem polityka ochrony środowiska rozumiana jako działalność przypisana przede wszystkim państwu (organom państwa), jako podstawowemu podmiotowi¹²⁹. Piotr Korzeniowski definiuje politykę ochrony środowiska jako uporządkowany, zaplanowany oraz wewnętrznie zintegrowany kompleks działań podejmowanych przez administrację publiczną i społeczeństwo, mających na celu ochronę środowiska naturalnego w całości¹³⁰. Globalne oddziaływanie gospodarek państw powoduje, że ochrona środowiska jest przede wszystkim zadaniem wspólnot międzynarodowych, co oznacza, że rozwój współpracy międzynarodowej w tym zakresie wpływa także na cele i zadania wspólnot państw. Należy uznać, iż celem nadrzędnym i ogólnym państw na szczeblu międzynarodowym jest ochrona środowiska jako całości. Oznacza to, że ochrona środowiska wymaga współdziałania międzynarodowego. Ochrona środowiska nie stanowiła jednak od początku priorytetu Wspólnoty Europejskiej. Pominięto tę problematykę w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, jak i w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r. (TEWG). Bodźcem do zainteresowania się Wspólnot problemami ochrony środowiska były działania podejmowane w tym obszarze na arenie międzynarodowej. Ważnym wydarzeniem z punktu widzenia państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej była konferencja ONZ w Sztokholmie, która odbyła się w dniach 5–16 czerwca 1972 r., efektem której było uchwalenie Deklaracji Konferencji ONZ w sprawie ochrony środowiska. Zanieczyszczenie środowiska ze względu na swój transgraniczny charakter wymagało regulacji na poziomie wspólnotowym, szczególnie że niektóre działania z zakresu ochrony środowiska oraz wprowadzane przez poszczególne kraje normy stały się przeszkodą w dalszym rozwoju wzajemnego handlu. Podczas odbytego dnia 2 października 1972 r. w Paryżu spotkania szefów państw i rządów EWG przyjęto oficjalne stanowisko wobec skali istniejących zagrożeń środowiska wyrażające potrzebę

¹²⁸ A. Lisowska, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy instytucjonalne i programowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 19.

¹²⁹ A. Bodnar, *Nauka o polityce*, Warszawa 1988, s. 29.

¹³⁰ P. Korzeniowski, *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Instytut Europejski, Łódź 2001, s. 13.

określenia celów i zadań przyszłej polityki Wspólnoty w obszarze ochrony środowiska. Stwierdzono wówczas, że wzrost gospodarczy nie może być celem samym w sobie, lecz powinien prowadzić do poprawy jakości życia, a ochronie środowiska należy poświęcić szczególną uwagę. Zobowiązano wówczas organy Wspólnoty do opracowania programu działania na rzecz ochrony środowiska. Oznacza to, że rok 1972 należy uznać za początek budowania wspólnej polityki środowiskowej oraz zawartych w niej celach generalnych. Załącznikiem polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w latach siedemdziesiątych były programy działania, które nie miały mocy wiążącej, ale określały ramy dla wspólnotowej polityki ochrony środowiska, definiując jej cele priorytetowe. Podstawę prawną do tworzenia wspólnotowej polityki ochrony środowiska stanowi art. 11 i art. 191–193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którym Unia Europejska jest uprawniona do działania we wszystkich obszarach polityki w dziedzinie środowiska, takich jak zanieczyszczenie powietrza i wody, gospodarowanie odpadami i zmiana klimatu.

Zainteresowanie ochroną środowiska w Polsce pojawiło się po raz pierwszy po II wojnie światowej także pod wpływem impulsu, jaki popłynął z konferencji ONZ w Sztokholmie w 1972 r. Podkreślić jednak należy, że w latach siedemdziesiątych kwestie ochrony środowiska nie miały w Polsce charakteru pierwszoplanowego i ustępowały celom o charakterze gospodarczym. W 1970 r. na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 66 z dnia 4 sierpnia 1970 r. został powołany Polski Komitet Ochrony Środowiska Człowieka. Był to rządowy organ koordynacji międzyresortowej. Dnia 29 marca 1972 r. został utworzony Urząd Ministra Gospodarki terenowej i Ochrony Środowiska. Na podstawie Zarządzenia nr 98 z dnia 27 grudnia 1972 r. ustalono zasady i zakres pracy Zespołu Ekspertów powołanego do opracowania kompleksowego programu ochrony środowiska w Polsce. Należy pamiętać, że w tamtym czasie w Polsce obowiązywała gospodarka planistyczna, co skutkowało ujmowaniem zagadnień poświęconych ochronie środowiska w aktach planowania, a w konsekwencji postrzeganiem ich w kategorii idei, a nie praktycznych możliwości rozwiązania. Dopiero zmiany ustrojowe, jakie miały miejsce w Polsce po 1989 r., nadały impuls do zintensyfikowania działań Polski w zakresie ochrony środowiska o charakterze bardziej systemowym, szczególnie po podpisaniu przez Polskę układu europejskiego dnia 16 grudnia 1991 r., który wymagał przed uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej dostosowania polskiego porządku prawnego do prawa wspólnotowego, a to jest równoznaczne z akceptacją unijnej polityki w zakresie ochrony środowiska.

Przedstawiony w skrócie rys historyczny pozwala stwierdzić, że cele generalne, priorytetowe Wspólnoty Europejskiej wynikają z dokumentów politycznych, a następnie są doprecyzowywane w dokumentach programowych takich jak programy działania, czy plany odnoszące się do konkretnych już dziedzin. Powyższe można także z powodzeniem odnieść do polityki krajowej. Prawo jest z kolei podstawowym instrumentem, za pomocą którego państwo realizuje swoje zadania. Jest środkiem do osiągnięcia celów państwa w danym obszarze. Zdaniem M. Górskiego normy prawne powinny stanowić preskryptywny wyraz zadań, których podjęcie jest niezbędne do zrealizowania założonego celu, a równocześnie będą środkiem, za pomocą którego zadania te będą wykonywane¹³¹. Autorka pracy jest zdania, że powyższe można zastosować do określenia roli prawa unijnego w realizacji celów wspólnotowych.

To właśnie przepisy prawa określają drugą kategorię celów i – podobnie jak polityka ochrony środowiska – regulują stosunki prawne na obszarze kraju oraz Wspólnoty Europejskiej albo na obszarze międzynarodowym.

J. Wróblewski¹³² dzieli cele norm prawa na następujące:

- a. cele bezpośrednie i pośrednie, gdzie cel bezpośredni oznacza uzyskanie zachowania adresata normy zgodnie z normą, a cel pośredni stanowi następstwo zachowania adresata zgodnego z normą;
- b. cele podmiotowe i przedmiotowe, gdzie cel podmiotowy to postawa lub zachowanie psychiczne osoby i przedmiotowe będące stanem rzeczy w postaci stosunków społecznych lub innych następstw;
- c. długofalowe i doraźne, gdzie cel długofalowy oznacza realizację celu bez żadnego wyznacznika czasowego lub wyznacznika wieloletniego, zaś cele doraźne mają być zrealizowane w krótszych okresach czasu¹³³;
- d. pozytywne i negatywne, gdzie pozytywne dotyczą rezultatów działania na skutek wypełniania nakazów lub korzystania z uprawnień, zaś cele negatywne są rezultatem zaniechań i przestrzegania zakazów.

Można zatem uznać, że zachowanie się adresata normy zgodnie z normą to cel bezpośredni, zaś cel pośredni to wytworzenie określonych postaw u adresata normy, jak

¹³¹ M Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie...*, op. cit., s. 40.

¹³² J. Wróblewski, *Skuteczność prawa*, „Studia Prawnicze” 1980, zeszyt 1–2, s. 9.

¹³³ J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa...*, op. cit., s. 51.

i postaw wśród adresatów innych norm, w końcu wywołanie określonych stosunków społecznych czy też innych następstw zachowań zgodnych z prawem¹³⁴.

Do podziału celów norm prawnych na podmiotowe i przedmiotowe odwołuje się także Z. Kmiecik, według którego zachowania lub stany psychiczne jednostek to cele podmiotowe, a cele przedmiotowe to określone stany rzeczy w postaci skutków społecznych lub innych następstw.

Nawiązując do wspomnianego na wstępie podziału skuteczności na skuteczność stanowienia, stosowania i egzekwowania prawa, można przyjąć, że także według tej systematyki można dokonać podziału celów i wyróżnić cele zakładane przez ustawodawcę według systematyki jak powyżej, jak i cele organu stosującego prawo i organu je egzekwującego.

Minimalnym wymaganiem w stosunku do celów doraźnych jest, by nie stały one na przeszkodzie realizacji celów długofalowych. Aby tak było, najpierw muszą być wyznaczone cele długofalowe, a cele doraźne powinny być ustalane po wyznaczeniu celów długofalowych i przy ich uwzględnieniu¹³⁵.

W przypadku analizy zespołu norm prawnych, a taka jest przedmiotem niniejszej pracy, konieczne jest, jak twierdzi Z. Kmiecik, ustalenie wszystkich celów, a następnie ustalenie zachodzących pomiędzy nimi relacji oraz dokonanie ich hierarchizacji.

W związku z tym, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej nakłada na nasz kraj obowiązki wynikające z polityki Unii Europejskiej, jak i ustawodawstwa unijnego, cele krajowej polityki i prawa nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności. Powinny wręcz tworzyć z nimi spójny, uzupełniający się system zbieżnych celów. By dokonać ustalenia celów w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych, co jest pierwszym z etapów badania skuteczności norm prawnych, konieczne jest przeanalizowanie dokumentów politycznych obowiązujących w Unii Europejskiej i Polsce, a następnie przepisów prawa regulujących ten obszar. Dopiero taki zabieg pozwoli na usystematyzowanie celów, by finalnie zbadać, czy przyjęte przez ustawodawcę krajowego rozwiązania prawne mają szansę na zapewnienie ich realizacji.

Dokumenty polityczne na szczeblu unijnym to programy działania, które są prawnie niewiązującymi instrumentami przedstawiającymi polityczną wolę państw, która konkretyzuje się w normach prawnych. Programy działania w dziedzinie środowiska nie

¹³⁴ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa...*, op. cit., s. 10.

¹³⁵ G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wyd. II, komentarz do art. 1, Wolters Kluwer 2016, online: www.sip.lex.pl (dostęp: 20.05.2021 r.).

mają charakteru normatywnego, o czym wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-142/95 *Revigio v. Commission*¹³⁶, i są ustanawiane w formie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady na podstawie art. 192 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Podstawą do tworzenia polityki ochrony środowiska, wcześniej polityki ekologicznej, od dnia wejścia w życie ustawy prawo ochrony środowiska jest art. 13 p.o.ś. Zgodnie z zawartą w tym przepisie definicją polityka ochrony środowiska to zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Polityka ochrony środowiska jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, o których mowa w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹³⁷. Celem nadrzędnym polityki jest zatem ochrona środowiska jako całości. Jak twierdzi Bartosz Rakoczy: *Celem polityki jest stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska. Ustawodawca zakłada, że polityka ekologiczna państwa powinna stwarzać warunki w stopniu niezbędnym do realizacji ochrony środowiska. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „stworzenie warunków” zakłada, że polityka ekologiczna państwa ma doprowadzić do realizacji ochrony środowiska, ale nie zakłada, iż tak się stanie. Ma ona jedynie stworzyć odpowiednie warunki. Ponadto polityka ekologiczna państwa powinna stworzyć warunki w stopniu niezbędnym. Ustawodawca nie zakłada, że będzie ona zawierała opis wszystkich szczegółów, możliwych rozwiązań, koncepcje itp.*¹³⁸

3.2. Cele nienormatywne wynikające z polityk i programów działania

3.2.1. Cele nienormatywne priorytetowe Unii Europejskiej

Załącznikiem polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w latach siedemdziesiątych były programy działania, które nie miały mocy wiążącej, ale określały ramy dla wspólnotowej polityki ochrony środowiska, definiując jej cele priorytetowe.

Pierwszy Program Działań na lata 1973–1975¹³⁹ określił szczegółowo pod względem teoretycznym kierunki przyszłych działań ochronnych pomijając, rozwiązania

¹³⁶ Rec.1996, s.1–6669.

¹³⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1295 i 2020.

¹³⁸ B. Rakoczy, [w:] Z. Bukowski, J. Ciechanowicz-McLean, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, komentarz do art. 13 p.o.ś., LexisNexis 2007, online: www.sip.pl (dostęp: 20.05.2021 r.).

¹³⁹ Dz. U. C 112 z 20.12.1973 r.

praktyczne. Głównym celem, na jaki wskazywano w Rozdziale I Programu, było polepszenie jakości życia mieszkańców wspólnoty, w szczególności jego warunków i środowiska. Jednym z działań, jakie należało podjąć, by ten cel osiągnąć, było zapobieganie, zmniejszenie, a jeżeli to możliwe, wyeliminowanie zanieczyszczeń i uciążliwości dla środowiska. Był wyrazem decyzji politycznej i wskazywał zasady oraz działania, które wobec braku przepisów traktatowych miały być podstawą prac na rzecz środowiska w latach 1973–1976¹⁴⁰. Działania zapisane w dokumencie uwzględniały zasadę subsydiarności, prewencji i zasadę „zanieczyszczający płaci”. M.M. Kenig-Witkowska przypisuje temu programowi przełomowe znaczenie w określeniu programu legislacyjnego dla Wspólnoty w dziedzinie środowiska, zaakceptowanego przez państwa członkowskie¹⁴¹. Drugi program na lata 1976–1981¹⁴² był kontynuacją celów i kierunków polityki Wspólnoty w ochronie środowiska wynikających z I Programu. II Program przewidywał oparcie polityki na takich celach jak dalsza redukcja zanieczyszczeń, poprawa jakości środowiska oraz racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych środowiska oraz współpracę międzynarodową dotyczącą ochrony środowiska. Nowym elementem było ograniczenie hałasu. W Programie tym pojawiło się podejście sektorowe do rozwiązywania problemów środowiska, w zakresie odpadów wskazywał na konieczność znalezienia rozwiązania problemu ze zwiększającą się ilością odpadów komunalnych i przemysłowych, wskazując tym samym na działania, jakie mają być podjęte w tym celu, między innymi recykling i ponowne użycie. Jak wskazuje T. Perkowskim II Program wzmocnił prewencyjne znaczenie działań¹⁴³. Kolejny III Program działania Wspólnoty został przyjęty w dniu 7 lutego 1983 r. na lata 1982–1986¹⁴⁴ i przyczynił się do zintegrowania polityki w zakresie środowiska z innymi politykami Wspólnot. Wprowadzono w nim nowe obszary działalności Wspólnoty w ochronie środowiska takie jak zanieczyszczenia transgraniczne, rozwój nowych przyjaznych środowisku technologii, niebezpieczne i toksyczne odpady, groźne awarie przemysłowe. W pozostałym zakresie Program był kontynuacją dotychczasowej polityki ochrony środowiska. Przez pierwsze kilkanaście lat kształtowania polityki ochrony środowiska działania Wspólnoty Europejskiej koncentrowały się niemal wyłącznie na

¹⁴⁰ J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Lublin 2006, s. 252.

¹⁴¹ M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska...op.cit.*, s. 18.

¹⁴² Dz. U. C 139 z 13.06.1977 r.

¹⁴³ T. Perkowski, *Z Unią lub bez Unii. Stosunek polskich organizacji ekologicznych do integracji europejskiej*, Biuletyn Zielonych Brygad 1999/30, cz. I, <http://zb.eco.pl/bzb/30/>, (dostęp: 3.03.2021 r.).

¹⁴⁴ Dz. U. C 46 z 17.02.1983 r.

likwidacji skutków zanieczyszczeń, a III Program zwrócił uwagę na aspekt zapobiegawczy. W Programie tym wskazano także na obszar gospodarki odpadami, a w jego ramach na kwestie recyklingu i ponownego użycia, szczególnie odpadów niebezpiecznych. Pierwsze trzy Programy nie miały umocowania w postanowieniach traktatowych.

Przełomowy dla polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej okazał się IV Program Działań na okres 1987–1992¹⁴⁵. Został on przyjęty po nowelizacji Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą na podstawie Jednolitego Aktu Europejskiego z 1987 r., który wszedł w życie 1 lipca 1987 r. Wspólnota otrzymała wówczas podstawę prawną w kwestii działań podejmowanych w dziedzinie środowiska. Wraz z wprowadzaniem IV Programu Działania zmienił się również kurs polityki w zakresie ochrony środowiska. Większy nacisk położono na zapobieganie niż na likwidację skutków nieracjonalnego gospodarowania zasobami i zanieczyszczania środowiska.

Główne cele, na jakie wskazywał IV Program, to:

1. zachowanie, ochrona, polepszenie jakości środowiska,
2. przyczynienie się do ochrony zdrowia ludzkiego,
3. zapewnienie ostrożnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych.

W programie tym zostały wyznaczone także cztery priorytetowe działania:

1. zapobieganie zanieczyszczeniom,
2. racjonalna gospodarka odpadami,
3. współpraca międzynarodowa,
4. realizacja instrumentów polityki ochrony środowiska.

W IV Programie wskazano, także na kwestię odpadów, których Wspólnota generuje rocznie około 2 000 miliony ton, a 80% z nich może być ponownie użytych lub poddanych recyklingowi. W tym zakresie Program podtrzymywał cele określone w Programie II i III¹⁴⁶.

V Program na rzecz środowiska przyjęto w dniu 1 lutego 1993 r. na lata 1993–2000¹⁴⁷, wprowadził nowe metody rozwiązywania problemów środowiskowych.

¹⁴⁵ Dz. U. C 328 z 15.06.1987 r.

¹⁴⁶ Punkt 5.3. Programu IV.

¹⁴⁷ Dz. U.C 138 z 17.5.1993 r.

Zastosowano w nim po raz pierwszy tzw. podejście horyzontalne, w którym bierze się pod uwagę wszelkie przyczyny zanieczyszczeń (w odróżnieniu od poprzednio przyjętego tzw. podejścia wertykalnego lub sektorowego). Tak jak w IV Programie, sformułowano w nim również priorytety działania w obszarze ochrony środowiska. Przemysł, energetykę, transport, rolnictwo i turystykę uznano za sektory mające największy wpływ zarówno na rozwój gospodarczy, jak i stan środowiska. W ramach V Programu Działania Wspólnota zacieśniła również współpracę na rzecz ochrony środowiska z krajami kandydującymi do członkostwa, a także z krajami spoza Europy. Głównym celem priorytetowym polityki ochrony środowiska wyznaczonym przez V Program Działania w zakresie odpadów było trwałe i racjonalne wykorzystanie zasobów.

W V Programie zdefiniowano cele w zakresie odpadów komunalnych i niebezpiecznych¹⁴⁸.

Dla obu kategorii odpadów celami generalnymi były:

1. zapobieganie powstawania odpadów,
2. maksymalny recykling i ponowne użycie materiałów,
3. bezpieczne unieszkodliwianie jakichkolwiek odpadów, które nie mogą być ponownie użyte lub poddane recyklingowi według następującej hierarchii postępowania z odpadami:
 - a) spalanie jako paliwo;
 - b) spalanie,
 - c) składowanie.

Cytując za D. Strus, „*problemy wskazane w V Programie świadczą o kompleksowym podejściu do zagadnień ochrony środowiska i – co istotne – są wyrazem współodpowiedzialności Wspólnoty za jego dotychczasowy stan.*”¹⁴⁹.

VI Program Działań na Rzecz Środowiska zatytułowany „Środowisko 2010: Nasza przyszłość zależy od naszego wyboru” (Environment 2010: Our Future, Our Choice) obejmował lata 2001–2010¹⁵⁰. Priorytetami Unii Europejskiej było przeciwdziałanie zmianom klimatycznym (efektowi cieplarnianemu), ochrona przyrody i bioróżnorodności (zwiększenie obszarów chronionych, w tym mórz), dbałość o wpływ

¹⁴⁸ Punkt 5.7 Programu V.

¹⁴⁹ D. Strus, *Polityka Polski w zakresie ochrony środowiska po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Warszawa 2013 r., s. 96.

¹⁵⁰ Dz. U. UE L.2002.242.

środowiska na zdrowie (surowsze normy), oszczędne wykorzystanie zasobów naturalnych oraz rozsądna gospodarka odpadami (recykling).

Zgodnie z art. 1 pkt 4 Programu VI celami generalnymi Programu w zakresie gospodarki odpadami były:

1. zapewnienie lepszej wydajności zasobów, zarządzanie zasobami i odpadami w celu stworzenia bardziej trwałych wzorców produkcji i spożycia, rozdzielając w ten sposób wykorzystanie zasobów od wzrostu gospodarczego;
2. rozdzielenie wzrostu gospodarczego od powstawania odpadów wynikających z tempa wzrostu gospodarczego i mającą na celu zapewnienie, że spożycie odnawialnych i nieodnawialnych zasobów nie przekroczy zdolności środowiska naturalnego.

W zakresie odpadów Program VI postawił państwom Wspólnoty za cel zapewnienie wysokiego poziomu ochrony, biorąc pod uwagę zasadę pomocniczości i zróżnicowanie sytuacji w poszczególnych regionach Wspólnoty oraz rozdzielenie nacisków między ochroną środowiska a wzrostem gospodarczym.

Cel ten, jak wskazuje art. 8 pkt 1 Programu VI, miał być zrealizowany poprzez realizację następujących działań priorytetowych:

1. zapewnienie, że zużycie zasobów i związane z tym skutki nie przekraczają zdolności środowiska naturalnego i zerwanie powiązań między wzrostem gospodarczym a wykorzystaniem zasobów. W tym kontekście, nawiązuje się do wskaźnikowego celu, jakim jest osiągnięcie procentowego udziału 22% produkcji energii elektrycznej we Wspólnocie z odnawialnych energii do 2010 r. w celu drastycznego wzrostu efektywności zasobów i efektywności energetycznej;

2. osiągnięcie znacznego całkowitego zmniejszenia wielkości wytwarzanych odpadów poprzez inicjatywy zapobiegania odpadom, lepszą efektywność zasobów i przestawienie się na bardziej zrównoważone wzorce produkcji i spożycia;

3. znaczne zmniejszenie ilości odpadów przeznaczonych do zrzucenia i wielkości wytwarzanych odpadów niebezpiecznych przy jednoczesnym uniknięciu wzrostu emisji do powietrza, wody i gleby; zachęcanie do ponownego użycia, a w stosunku do odpadów, które są nadal wytwarzane, poziom ich niebezpieczeństwa powinien zostać zmniejszony i powinny one stanowić możliwie najmniejsze zagrożenie; należy udzielić preferencji w celu odzyskiwania w szczególności recyklingu; ilość odpadów do usunięcia powinna być minimalizowana i należy usuwać je bezpiecznie; odpady przeznaczone do usunięcia

powinny być przetwarzane tak blisko ich miejsca wytworzenia, jak to możliwe, w stopniu który nie prowadzi do zmniejszenia efektywności w czynnościach przetwarzania odpadów.

Celem było także zapewnienie, by spożycie zasobów odnawialnych i nieodnawialnych nie wykraczało poza możliwości środowiska poprzez uniezależnienie wzrostu gospodarczego od spożycia zasobów, poprawę ich efektywności oraz zmniejszenie produkcji odpadów. W odniesieniu do odpadów celem szczegółowym jest zmniejszenie ich ostatecznej ilości o 20% do 2010 r. i o 50% do 2050 r.

Ocena wdrażania VI Programu na poziomie UE nie jest jednoznaczna. Z jednej strony Program doprowadził do uzyskania pewnych korzyści dla środowiska, z drugiej zaś nadal występują tendencje sprzeczne z zasadą zrównoważonego rozwoju we wszystkich czterech obszarach priorytetowych Programu¹⁵¹.

Kolejny VII Program Działania został przyjęty decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”¹⁵². VII Program definiował szereg celów, jakie stawia sobie i państwom członkowskim Unia Europejska, ale jednym z celów priorytetowych było osiągnięcie do 2020 r. inteligentnej i zrównoważonej gospodarki, sprzyjającej włączeniu społecznemu, poprzez określenie szeregu obszarów polityki i działań objętych celem przejścia na niskoemisyjną i zasobooszczędną gospodarkę.

Program definiował dziewięć celów priorytetowych odnoszących się do środowiska jako całości, które wspólnym wysiłkiem instytucji unijnych i państw członkowskich mają być osiągnięte do 2020 r.:

1. Ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii,
2. Przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną,
3. Ochrona obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem problemami i zagrożeniami dla ich zdrowia i dobrostanu,

¹⁵¹ Por. Uwaga 4 Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z 20 listopada 2013 roku w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 roku „Dobra jakość życia uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz.U. UE, nr L 354 z 28 grudnia 2013 roku.

¹⁵² Dz. U. UE L 354/171.

4. Maksymalizacja korzyści płynących z prawodawstwa Unii w zakresie środowiska poprzez lepsze wdrażanie tego prawodawstwa,
5. Doskonalenie wiedzy i bazy dowodowej unijnej polityki w zakresie środowiska,
6. Zabezpieczenie inwestycji na rzecz polityki w zakresie środowiska i klimatu oraz uwzględnienie kosztów ekologicznych wszelkich rodzajów działalności społecznej,
7. Lepsze uwzględnienie problematyki środowiska i większa spójność polityki,
8. Wspieranie zrównoważonego charakteru miast Unii,
9. Zwiększenie efektywności Unii w podejmowaniu międzynarodowych wyzwań związanych ze środowiskiem i klimatem.

Program opierał się na zasadzie ostrożności, zasadach działania zapobiegawczego i usuwania zanieczyszczeń u źródła oraz na zasadzie „zanieczyszczający płaci”.

Cele dotyczące odpadów zostały ujęte w celu priorytetowym 2, to znaczy przekształcenia Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną, której zasoby są wykorzystywane efektywnie i w sposób zrównoważony. Bardzo istotnym elementem w realizacji ww. celu jest opracowanie ram, które wprowadzą konieczność propagowania oszczędnego gospodarowania zasobami oraz gospodarki obiegowej. Produkty powinny być tak projektowane i produkowane, by uwzględniały efektywne gospodarowanie zasobami, i powinny obejmować między innymi trwałość produktu, możliwość naprawy, ponownego użycia, recyklingu. Punkt 35 Programu wskazuje także na kwestie opakowań, które należy zoptymalizować, aby zminimalizować ich wpływ na środowisko. Chodzi o produkcję i konsumpcję opakowań, która także powinna uwzględniać oszczędne gospodarowanie zasobami oraz gospodarkę obiegową. Programu kładzie szczególny nacisk na zamianę odpadów w zasoby za pomocą takich działań, jak prewencja, ponowne wykorzystywanie i recykling oraz rezygnacja z nieoszczędnych i szkodliwych praktyk.

Aby osiągnąć cele dotyczące efektywnego gospodarowania zasobami, konieczne jest również ograniczenie odzyskiwania energii do materiałów nienadających się do recyklingu, stopniowe wycofywanie składowania odpadów nadających się do recyklingu lub odzysku, zapewnienie recyklingu najwyższej jakości, jeśli wykorzystanie materiału pochodzącego z recyklingu nie prowadzi do ogólnych negatywnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzi, oraz tworzenie rynków dla surowców wtórnych. Aby osiągnąć ten cel, konieczne jest znacznie bardziej systematyczne stosowanie w całej Unii

instrumentów rynkowych i innych środków nagradzających zapobieganie powstawaniu odpadów, recykling i ponowne użycie, w tym zwiększonej odpowiedzialności producenta, a ponadto należy wspierać rozwój nietoksycznych cykli materiałowych. Bariery, na jakie natrafiają działania w zakresie recyklingu na rynku wewnętrznym Unii, powinny zostać usunięte, a istniejące cele w zakresie zapobiegania, ponownego użycia, recyklingu i odzysku oraz odchodzenia od składowania odpadów wymagają przeglądu, tak aby możliwe było przejście w kierunku „obiegowej” gospodarki kierującej się cyklem życia, w której obowiązuje zasada kaskadowego wykorzystania zasobów, a odpady resztkowe są niemal równe zeru.

Dnia 17 marca 2021 r. przedstawiciele państw członkowskich upoważnili Radę do negocjacji z Parlamentem Europejskim w celu przygotowania i przyjęcia ósmego programu działań w zakresie środowiska do 2030¹⁵³. Dokument ten zawierał główne wytyczne i założenia dla ósmego programu, który definiuje nowe działania dla wdrażanego europejskiego zielonego ładu. Państwa członkowskie zwróciły uwagę na konieczność corocznego monitorowania realizacji celów priorytetowych i wykazu działań w celu realizacji przyjętych celów. Program ten w swoim założeniu ma przyspieszyć ekologiczną transformację w sposób sprawiedliwy i inkluzyjny. Jego długofalowy cel kontynuuje cel z VII programu – „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”. Program wskazuje sześć priorytetowych celów tematycznych: ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, adaptacja do zmiany klimatu, model wzrostu przynoszący planecie więcej korzyści niż strat, zerowy poziom emisji zanieczyszczeń, ochrona i przywrócenie bioróżnorodności oraz ograniczenie największych presji środowiskowych i klimatycznych związanych z produkcją i konsumpcją. Założenia do programu to 6 celów priorytetowych: osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r., zmniejszenie wpływu na zmiany klimatu, oddzielenie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów i degradacji środowiska oraz przyspieszenie przejścia na gospodarkę w obiegu zamkniętym poprzez dążenie do wyeliminowania zanieczyszczenia gleby, wody, powietrza, dbanie o zachowanie i przywracanie różnorodności biologicznej, promowanie środowiskowych aspektów zrównoważonego rozwoju i zmniejszenie oddziaływania na środowisko i klimat poprzez zmniejszenie konsumpcji.

¹⁵³ <https://www.consilium.europa.eu/media/48870/st-7121-2021-init.pdf> (dostęp: 20.05.2021 r.).

Dnia 16 października 2020 r. Komisja Europejska opublikowała projekt ósmego programu¹⁵⁴, który został przyjęty decyzją parlamentu Europejskiego i Rady UE, dnia 5 kwietnia 2022 r. i obowiązuje od 2 maja 2022 r.¹⁵⁵.

Obowiązujący obecnie program wspiera cele przyjętego dnia 11 marca 2020 r. przez Komisję Europejską planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, będącego jednym z głównych elementów Europejskiego Zielonego Ładu. Nowy plan działania obejmujący środki dotyczące całego cyklu życia produktów ma na celu dostosowanie naszej gospodarki do zielonej przyszłości, wzmocnienie konkurencyjności przy jednoczesnej ochronie środowiska i zapewnieniu konsumentom nowych praw. Opierając się na pracach trwających od 2015 r., w nowym planie skoncentrowano się na projektowaniu i produkcji pod kątem gospodarki o obiegu zamkniętym, aby zapewnić jak najdłuższe wykorzystywanie raz użytych zasobów w unijnej gospodarce¹⁵⁶. Plan i podjęte w nim inicjatywy mają na celu zapewnienie, by zrównoważone produkty stały się normą w UE, wzmocnienie pozycji konsumentów, skupienie się na sektorach, w których wykorzystuje się najwięcej zasobów i w których potencjał zastosowania obiegu zamkniętego jest wysoki, a wśród nich wymienia opakowania oraz zmniejszenie ilości odpadów. Działanie te są efektem ogłoszonej w grudniu 2015 r. przez Komisję Europejską nowej strategii dotyczącej gospodarki w obiegu zamkniętym, który zawierał między innymi wnioski legislacyjne dotyczące zmian w dyrektywach odpadowych¹⁵⁷.

Programy ustanawiają zatem cele priorytetowe dotyczące środowiska jako całości oraz cele ogólne dotyczące określonych kategorii zanieczyszczeń, które mają być osiągnięte, i działania, jakie należy podjąć, by je osiągnąć, nie wyznaczają natomiast zadań rozumianych jako konkretne działania lub zespoły działań skierowane do oznaczonego adresata. Wyznaczeniem zadań powinny zająć się odpowiednie organy poprzez ustanowienie przepisów prawa. W związku z tym, że określone w programach cele mają charakter priorytetowy, nie ma w nich celów skierowanych na odpady opakowaniowe, ale są cele odnoszące się do odpadów w ogólności.

¹⁵⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11987-2020-INIT/en/pdf>

¹⁵⁵ Dz.U. UE L 114/22

¹⁵⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_420 (dostęp 10.07.2021 r.).

¹⁵⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_15_6203 (dostęp 10.07.2021 r.).

3.2.2. Cele nienormatywne priorytetowe wynikające z polityki Polski

Równoległe do działań podejmowanych we wspólnocie europejskiej w Polsce okresu transformacji podejmowane były działania zmierzające w kierunku integracji z Europejską Wspólnotą Gospodarczą. Przed okresem transformacji ustrojowej ochrona środowiska nie była znaczącym elementem polityki kraju. Pierwszym dokumentem o charakterze politycznym w zakresie ochrony środowiska były przyjęte w 1975 r. przez Prezydium Rządu opracowane przez Zespół Ekspertów „Założenia programu ochrony środowiska w Polsce do roku 1990”. W „Programie” zwrócono uwagę na dotychczasowe działania w ochronie środowiska, ocenę jego stanu, w szczególności w zakresie ochrony powietrza atmosferycznego, ochrony wód, ziemi, ochrony świata roślinnego i zwierzęcego. Na podstawie przeprowadzonej analizy została przygotowana prognoza zmian w tych obszarach i zostały określone dalsze kierunki działania w perspektywie do 1990 r.

Zasadniczym celem programu było zintensyfikowanie działań o charakterze legislacyjnym, objęcie ochroną obszarów wyróżniających się szczególnymi walorami przyrodniczo-krajobrazowymi oraz podjęcie działań edukacyjnych na rzecz ochrony środowiska. We wrześniu 1991 r. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa przedstawiło program zatytułowany „Polityka ekologiczna państwa”, który został przyjęty uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 1991 r. Przyjmując przedmiotową uchwałę, Sejm uznał ochronę środowiska za sprawę o najwyższej doniosłości, a polityka ekologiczna miała doprowadzić do sformułowania założeń polityki społeczno-gospodarczej zgodnie z założeniami zrównoważonego rozwoju. I Polityka ekologiczna sformułowała szereg zasad, celów i kierunków przyszłych działań. Jednym z nich była konieczność podjęcia prac legislacyjnych nad pakietem ustaw ekologicznych. Przeprowadzenie wyceny strat środowiskowych uznano za podstawę przyszłej polityki zużycia paliwa, gospodarki leśnej, ściekowej i odpadowej, co powinno pobudzić proekologiczne działania podmiotów gospodarczych. Jak twierdzi H. Lisicka, zasady polityki ekologicznej odzwierciedlały nie tylko nowe warunki społeczne i ekonomiczne, lecz także nie w pełni wykształconą koncepcję modelu ustrojowego państwa¹⁵⁸. I Polityka ekologiczna była opracowywana w czasie obowiązującego we Wspólnocie IV i V Programu Działania, które już bardzo precyzyjnie

¹⁵⁸ R. Alberski, H. Lisicka, J. Sommer, *Polityka ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002 r., s. 23.

formułowały cele sektorowe dotyczące odpadów, czego nie robiła jeszcze polityka Polski. Wskazywała natomiast na zasady ukształtowane przez lata praktyki w Unii Europejskiej takie jak zrównoważony rozwój, zasada integracji, zasada regionalizacji czy zasada „zanieczyszczający płaci”.

Jak twierdzi S. Kozłowski „omawiany okres charakteryzował się zatem sprawnym i harmonijnym stanowaniem prawa ekologicznego”¹⁵⁹.

W 1999 r. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa przystąpił do opracowania II Polityki ekologicznej. Podjęcie tych prac było skutkiem wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., która proklamowała zasadę zrównoważonego rozwoju jako podstawę ochrony środowiska oraz zmian ustrojowych, jak i gospodarczych, jakie zaszły w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych. Nie bez znaczenia było również uwzględnienie w niej zasad ochrony środowiska zawartych w V i VI Programie Unii Europejskiej. Dnia 22 sierpnia 2001 r. Sejm przyjął II Politykę ekologiczną państwa. Jako cel priorytetowy II Polityka ekologiczna wskazywała zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego państwa oraz stworzenie podstaw do opracowania i realizacji strategii zrównoważonego rozwoju kraju.

Polityka zakładała realizację trzech rodzajów celów: krótkookresowe (lata 2000–2002), średniookresowe (lata 2003–2010) i długookresowe (do roku 2025), a wśród nich wyodrębniała cele generalne i sektorowe.

Do celów krótkookresowych o charakterze generalnym zaliczała między innymi pełną realizację Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi oraz „Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej”, niezbędną w ramach procesu akcesyjnego harmonizację przepisów prawnych z regulacjami obowiązującymi w Unii oraz reformę mechanizmów zarządzania ochroną środowiska, dostosowującą je do wymogów związanych ze wstąpieniem do Unii oraz podjęcie działań na rzecz pełnego zintegrowania celów polityki ekologicznej z celami polityk sektorowych i programami rozwoju poszczególnych sektorów.

Cele średniookresowe (2003–2010) o charakterze generalnym to istotna poprawa stanu środowiska oraz praktyczne wdrożenie przepisów i standardów ekologicznych funkcjonujących w Unii Europejskiej, przepisów konwencji międzynarodowych, regionalnych i globalnych, ustaleń umów dwustronnych z państwami sąsiadującymi,

¹⁵⁹ S. Kozłowski, *Polityka ekologiczna państwa 1989-2000 – ujęcie historyczne*, [w] *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, A. Papuziński (red), Bydgoszcz 2000 s. 37.

a także dalsze wzmocnienie instytucjonalne umożliwiające skuteczną realizację perspektywicznej strategii zrównoważonego rozwoju kraju. W tym czasie miało być kontynuowane wdrażanie nowoczesnych mechanizmów, metod i procedur realizacji polityki ekologicznej, rozpoczętych w ramach celów krótkookresowych, w tym także realizacja celów ekologicznych inkorporowanych do polityki i programów sektorowych.

Cele długookresowe, tj. do roku 2015, wiązały się z perspektywiczną wizją zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, której podstawowe elementy to doprowadzenie do ugruntowania konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju jako trwałej podstawy dla polityki gospodarczej i społecznej państwa.

Cele dotyczące odpadów znajdowały się wśród celów sektorowych. Celem priorytetowym polityki ochrony środowiska było zapobieganie powstawaniu odpadów, przy rozwiązywaniu problemu odpadów „u źródła”, odzyskiwanie surowców i ponowne wykorzystanie odpadów oraz bezpieczne dla środowiska końcowe unieszkodliwianie odpadów niewykorzystanych.

Do priorytetowych celów sektorowych krótkookresowych (lata 2000–2002) w dziedzinie gospodarowania odpadami należały między innymi ostateczne dostosowanie polskiego prawa do regulacji prawnych Unii Europejskiej, uściślenie stosowanej terminologii, przygotowanie strategii gospodarowania odpadami oraz planów gospodarowania odpadami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, tworzenie nowych struktur organizacyjnych i systemów dla realizacji zobowiązań nakładanych przez Unię Europejską między innymi takich jak recykling i odzysk materiałów, wdrożenie systemów pełnej i wiarygodnej ewidencji odpadów i metod ich zagospodarowywania (bazy danych), ograniczanie ilości odpadów składowanych na wysypiskach, utrzymywanie średniej ilości odpadów komunalnych na poziomie 300 kg/mieszkańca, rozpoczęcie prac nad skonstruowaniem odpowiedniego systemu cyklicznej sprawozdawczości dotyczącej gospodarowania odpadami zarówno na potrzeby kraju, jak i Wspólnoty Europejskiej (co 3 lata).

W średniookresowym horyzoncie czasowym (lata 2003–2010) celem sektorowym w zakresie odpadów było zintensyfikowanie realizacji opracowanych planów gospodarowania odpadami, wdrożenie w całym kraju systemów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, w tym odpadów niebezpiecznych, tworzenie kompleksowych systemów odzysku surowców wtórnych z odpadów, m.in. makulatury, szkła, tworzyw sztucznych, odpadów gumowych, puszek aluminiowych, odzyskiwanie i powtórne wykorzystywanie co najmniej 50% papieru i szkła, stworzenie kompleksowego systemu

odzysku opakowań i recyklingu materiałów z opakowań, w tym jednolitego systemu ewidencji tych odpadów.

W okresie perspektywicznym (lata 2010–2025) priorytetowe kierunki polityki w zakresie ochrony środowiska przed odpadami obejmowały między innymi pełną przebudowę modelu konsumpcji i produkcji w kierunku poprawy efektywności energetycznej i surowcowej, realizacja zobowiązań w zakresie redukcji ilości składowanych odpadów ulegających biodegradacji, z uwzględnieniem Dyrektywy Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, ostateczne rozwiązanie problemu opakowań i odpadów z opakowań, zorganizowanie sprawnego systemu odzysku wszystkich surowców wtórnych z wykorzystaniem najlepszych dostępnych technik (BAT), kontynuację prac badawczo-rozwojowych dotyczących technologii małodopadowych oraz technologii odzysku i ponownego użycia odpadów.

Jak wynika ze wskazanych celów, kwestia opakowań i odpadów opakowaniowych była jednym z elementów priorytetowych celów sektorowych w zakresie odpadów. Zdaniem D. Strus, zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego było nadrzędnym celem polityki ekologicznej państwa, a w samym dokumencie zwrócono uwagę na relacje zachodzące między człowiekiem a środowiskiem¹⁶⁰.

Z uwagi na to, że II Polityka ekologiczna państwa została przygotowana przed formalną akcesją Polski do Unii Europejskiej, zaistniała konieczność zharmonizowania jej postanowień z polityką ekologiczną Unii Europejskiej. Wiązało się to z koniecznością opracowania nowej, III polityki ekologicznej zgodnej z wymogami polityki Unii Europejskiej i obowiązującego w tamtym czasie VI Programu działania.

Dnia 8 maja 2003 r. została przyjęta III Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010¹⁶¹.

Nadrzędnym celem priorytetowym III Polityki ekologicznej było włączenie aspektów ekologicznych do polityk sektorowych, aktywizacja wszystkich uczestników rynku, zarówno przedsiębiorców i konsumentów, do działań na rzecz środowiska, ekologizacja sektora finansowego poprzez wzrost zaangażowania prywatnych i publicznych instytucji finansowych na rzecz finansowania celów ekologicznych, wprowadzenie odpowiedzialności za skutki środowiskowe realizowanych przedsięwzięć, wzmocnienie edukacji ekologicznej i dostępu do informacji o środowisku, wzrost

¹⁶⁰ D. Strus, *Polityka Polski w zakresie ochrony środowiska po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Siedlce 2013 r., op. cit., s. 149.

¹⁶¹ M.P. z 2003 r. Nr 33, poz. 433.

rozwoju badań i postępu technicznego. Kwestia gospodarki odpadami została wyodrębniona w III Polityce ekologicznej jako osobna dziedzina ochrony środowiska i kładła nacisk na zapobieganie powstawania odpadów, redukcji ich ilości oraz zamiany odpadów bardziej szkodliwych na mniej groźne. Pierwszą zasadą gospodarki odpadowej było nadal zapobieganie ich powstawaniu. Wyrażało się to w dążeniu do stosowania niskoodpadowych technologii produkcji, czystszych w odniesieniu do środowiska oraz zapewniających produkcyjne wykorzystanie wszystkich składników przerabianych surowców.

Za priorytetowe cele w zakresie gospodarowania odpadami w latach 2003–2010 uznano:

1) pełne wprowadzenie w życie regulacji prawnych zawartych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach oraz rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy, zgodnie z przyjętym harmonogramem;

2) ratyfikację konwencji międzynarodowych dotyczących gospodarki odpadowej oraz dostosowanie do wymagań tych konwencji prawodawstwa krajowego;

3) zwiększenie poziomu odzysku (w tym recykling) odpadów przemysłowych poprzez odpowiednią politykę podatkową i system opłat za korzystanie ze środowiska, stworzenie podstaw dla nowoczesnego gospodarowania odpadami komunalnymi, zapewniających wzrost odzysku zmniejszającego ich masę unieszkodliwianą przez składowanie co najmniej o 30% do 2006 r. i o 75% do roku 2010 (w stosunku do roku 2000);

4) zbudowanie – w perspektywie 2010 r. – krajowego systemu unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych.

W celach sektorowych dotyczących odpadów nie były wyodrębnione cele dotyczące opakowań i odpadów opakowaniowych. Jak twierdzi D. Strus, analizowany dokument stanowił uszczegółwienie i jednocześnie kontynuację II Polityki ekologicznej państwa, w którym wskazano na cele i zadania o charakterze systemowym w odniesieniu do włączenia zagadnień ekologicznych do polityk sektorowych¹⁶².

Kolejna obowiązująca w Polsce polityka ekologiczna na lata 2009–2012 z perspektywą do 2016 r. została przyjęta uchwałą Sejmu z dnia 22 maja 2009 r.¹⁶³ Miała za zadanie realizować cele VI Programu Działania Unii Europejskiej. Polityka zachowała

¹⁶² D. Strus, *Polityka*, op. cit., s.151.

¹⁶³ M.P. z 2009 r., Nr 34, poz. 501.

strukturę swojej poprzedniczki, inaczej rozkładając akcenty co do działań priorytetowych.

W celach priorytetowych w zakresie odpadów wskazano na szczególną rolę w obszarze edukacji ludności co do preselekcji odpadów komunalnych, a także promocję i finansowe wspomaganie ich odzysku i recyklingu. W swojej treści odwoływała się do Dyrektyw unijnych regulujących kwestie odpadów, w tym odpadów opakowaniowych, podkreślając konieczność osiągnięcia przez Polskę do 2014 r. min. 60% odzysku i 55% recyklingu odpadów opakowaniowych.

Polityka ta wyznaczyła tylko cele średniookresowe do 2016 r. w zakresie gospodarki odpadami i były nimi między innymi utrzymanie tendencji oddzielenia ilości wytwarzanych odpadów od wzrostu gospodarczego kraju (mniej odpadów na jednostkę produktów, mniej opakowań, dłuższe okresy życia produktów itp.), zamknięcie wszystkich składowisk, które nie spełniają standardów UE i ich rekultywacja, takie zorganizowanie systemu preselekcji sortowania i odzysku odpadów komunalnych, aby na składowiska nie trafiało ich więcej niż 50% w stosunku do odpadów wytworzonych w gospodarstwach domowych.

Obecnie obowiązująca Polityka ekologiczna państwa 2030 została przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”¹⁶⁴. Celem głównym polityki jest rozwój potencjału środowiska na rzecz obywateli i przedsiębiorców. Cel ten został przeniesiony z dokumentu Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, z rozdziału VIII definiującego obszary wpływu na cele przyjęte w Strategii¹⁶⁵. Niestety tak z treści polityki, jak i z analizy celów szczegółowych nie sposób wyczytać, jak należy go rozumieć. Na szczęście cel został zdefiniowany w Strategii jako wzrost efektywności środowiskowego potencjału rozwoju, pozwalający na użytkowanie go dla zaspokojenia aktualnych potrzeb rozwojowych i wzrostu jakości życia oraz zachowania zasobów rozwojowych dla przyszłych pokoleń. Wymaga to wiedzy, innowacyjnego podejścia w rozwiązywaniu problemów oraz takiego gospodarowania zasobami nieodnawialnymi, aby można je było utrzymywać w optymalnym stanie. W zakresie gospodarki odpadami ma polegać na dążeniu do nowoczesnej gospodarki odpadami, zgodnej z unijną hierarchią postępowania z odpadami i dążącej do wdrażania modelu gospodarczego opartego na obiegu

¹⁶⁴ M.P. z 2019 r., poz. 794.

¹⁶⁵ M.P. z 2017 r., poz. 260.

zamkniętym. Wymaga to zmiany dotychczasowego podejścia, postrzegania odpadów jako źródła zasobów, jak również przyspieszenia rozwoju recyklingu.

Cele szczegółowe polityki zostały podzielone na dotyczące zdrowia, gospodarki i klimatu, które mają być wspierane przez cele horyzontalne, dotyczące edukacji ekologicznej oraz efektywności funkcjonowania instrumentów ochrony środowiska. Co ważne, cele szczegółowe będą monitorowane poprzez zestaw określonych w niej wskaźników oraz realizowane poprzez kierunki interwencji.

Dla gospodarki odpadami kierunkiem interwencji będzie zmierzanie do Gospodarki Obiegu Zamkniętego (GOZ). Polityka definiuje GOZ jako dbałość o to, aby materiały oraz surowce funkcjonowały w gospodarce jak najdłużej. Założeniem GOZ wynikającym z polityki jest również wdrożenie pełnego odzysku odpadów na poziomie lokalnym, co na terenach zurbanizowanych i podmiejskich daje szansę na lepsze wykorzystanie i odzysk dostępnych zasobów materiałowych oraz ograniczenie składowanych odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem minimalizacji i zagospodarowania tworzyw sztucznych jako materiału ze strumienia odpadów opakowaniowych¹⁶⁶.

Działania na rzecz pełnego wdrożenia w Polsce hierarchii sposobów postępowania z odpadami wpisują się w koncepcję gospodarki o obiegu zamkniętym. Zgodnie z jej założeniami przede wszystkim należy zapewnić realizację działań znajdujących się najwyżej w hierarchii sposobów postępowania z odpadami, a więc zapobiegać ich wytwarzaniu oraz stworzyć niezbędną infrastrukturę do selektywnego zbierania odpadów u źródła, tak aby zapewnić ich ponowne użycie lub efektywny recykling.

3.3. Cele normatywne w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych

3.3.1. Cele normatywne UE

Prawo ochrony środowiska w UE to regulacje zawarte w prawie pierwotnym (traktatowym) i wtórnym (dyrektywy, rozporządzenia oraz decyzje). Instrumenty prawa

¹⁶⁶ M.P. z 2019 r., poz. 794, s. 19.

po pochodnego UE regulują kwestie sektorowe odnoszące się do ochrony poszczególnych elementów środowiska naturalnego. W ramach prawa wtórnego przyjmowane są takie akty prawne, jak dyrektywy, rozporządzenia, zalecenia, opinie. Dyrektywy w procedurze prawodawczej przyjmowane są wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji. Dyrektywy nie obowiązują bezpośrednio i wchodzą do porządków prawnych państw członkowskich w drodze procesu implementacji. Państwo członkowskie będące adresatem dyrektywy ma za zadanie zrealizować wskazane w niej cele za pomocą dobranych przez siebie środków.

Rozporządzenia podobnie jak dyrektywy w procedurze prawodawczej są przyjmowane wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji z tym, że wchodzą do porządku prawnego państw członkowskich bez konieczności ich transpozycji, obowiązują w całości oraz charakteryzują się bezpośrednią skutecznością.

Rozporządzenie wiąże nie tylko co do rezultatu, który ma być osiągnięty, ale także co do formy i metod jego osiągnięcia¹⁶⁷.

Decyzje, tak jak dyrektywy i rozporządzenia, przyjmowane są wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji, jednak służą regulacji sytuacji indywidualnych podmiotów, do których są skierowane. Większość prawodawstwa UE w ochronie środowiska ma charakter sektorowy (dotyczy poszczególnych działów środowiska lub rodzaju uciążliwości). Wśród regulacji sektorowych można wyróżnić następujące obszary tematyczne: powietrze, woda, przyroda i bioróżnorodność, odpady, chemikalia, ochrona ludności, emisje przemysłowe, hałas, GMO. Mając na uwadze temat niniejszej pracy, autorka skoncentruje się na celach dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych przyjętych przez UE, a te wynikają z dwóch obowiązujących obecnie dyrektyw: dyrektywy 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów i dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, które jak twierdzi P. Korzeniowski, stanowią ważny instrument harmonizacji prawa państw członkowskich¹⁶⁸. Obie wyznaczają cele sektorowe, z tym, że pierwsza generalne dotyczące odpadów, a druga szczegółowe odnoszące się tylko do opakowań i odpadów opakowaniowych. Historycznie pierwszą dyrektywą odnoszącą się wprost do odpadów była Dyrektywa z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów 75/442/EWG. Jej postanowienia odnosiły się do wszystkich odpadów. Dyrektywa 75/442/EWG została

¹⁶⁷ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t.1, Warszawa 2000 r., s.495,

¹⁶⁸ P. Korzeniowski, *Model prawnego systemu*, op.cit. s. 124.

zmieniona w 1991 r. przez dyrektywę 91/156/EWG. Konieczność zmiany Dyrektywy 75/442/EWG była wynikiem doświadczeń zebranych przez lata przez Państwa Członkowskie oraz podjętego przez Radę w rezolucji z dnia 7 maja 1990 r. w sprawie polityki dotyczącej odpadów zobowiązania do jej zmiany¹⁶⁹. Celem wspomnianej zmiany była poprawa skuteczności gospodarki odpadami we Wspólnocie i osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego. Dyrektywa w art. 3, art. 4, art. 5 i art. 6, sprecyzowała cele, jakie przed państwami członkowskimi w zakresie wszystkich kategorii odpadów stawia UE i należały do nich:

1. zapobieganie lub ograniczenie produkcji odpadów oraz ich szkodliwości;
2. odzyskiwanie odpadów w drodze recyklingu, ponownego wykorzystania, regeneracji lub dowolnego innego procesu, w celu uzyskania surowców wtórnych lub wykorzystania jako źródła energii;
3. zapewnienie odzyskiwania lub unieszkodliwiania odpadów bez zagrożenia dla życia zdrowia i ludzi oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu;
4. stworzenie odpowiedniej zintegrowanej sieci urzędów do unieszkodliwiania odpadów uwzględniającej najlepsze dostępne technologie nieobejmujące nadmiernych kosztów;
5. wyznaczenie właściwych organów lub władz odpowiedzialnych za wykonanie niniejszej Dyrektywy.

Powyższe cele zostały utrzymane przez Dyrektywę 2006/12/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów¹⁷⁰. Konieczność zmiany Dyrektywy 2006/12/WE miała na celu wyjaśnienie kluczowych pojęć, takich jak odpad, odzysk i unieszkodliwianie, tak aby wzmocnić środki konieczne do przeciwdziałania powstawaniu odpadów, wprowadzić podejście uwzględniające cały cykl życia produktów i materiałów, a nie tylko fazę odpadu, oraz skupić się na zmniejszeniu oddziaływania na środowisko, jakie wywiera wytwarzanie odpadów i gospodarowanie nimi¹⁷¹.

Zasadniczym celem Dyrektywy 2008/98/WE, która zastąpiła Dyrektywę 2006/12/WE, jest ochrona środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez podkreślenie znaczenia właściwego gospodarowania odpadami oraz technik odzysku i recyklingu na

¹⁶⁹ Dz. U. nr C 122 z 18.05.1990, s. 2.

¹⁷⁰ Dz. U., L 114/9 z dnia 27.04.2006 r.

¹⁷¹ Pkt 8 preambuły do dyrektywy odpadowej.

rzecz redukcji zapotrzebowania na zasoby oraz lepszego ich wykorzystywania, między innymi poprzez utworzenie „społeczeństwa recyklingu” dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu. Artykuł 1 Dyrektywy wskazuje na przedmiot i zakres jej zastosowania. Dyrektywa ustanawia środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez zapobieganie i zmniejszanie negatywnego wpływu wynikającego z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz przez zmniejszenie ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania. Dyrektywa konstytuuje w art. 8 rozszerzoną odpowiedzialność producenta, która miała wzmocnić działania w celu ponownego wykorzystania odpadów i zapobiegania ich powstawania, recyklingu oraz innych form odzysku. Państwa członkowskie mogą podjąć działania w celu zapewnienia, by każda osoba fizyczna lub prawna, która jest producentem danego produktu, ponosiła rozszerzoną odpowiedzialność za odpady powstałe z tych produktów.

W maju 2018 r. zmieniono akcenty w zakresie celów dyrektywy odpadowej. Uwypuklono cel dotyczący zmniejszenia ilości odpadów, a nie samego ich wpływu na środowisko oraz zmniejszenie całkowitego wpływu użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania. Ma to znaczenie zasadnicze dla przejścia na gospodarkę w obiegu zamkniętym oraz dla zapewnienia konkurencyjności gospodarki unijnej w perspektywie długoterminowej. Od 2018 r. kluczowe stało się zatem wyeliminowanie odpadów, a nie zmniejszanie ich negatywnego oddziaływania na środowisko.

Celem Dyrektywy odpadowej tak w jej pierwotnej treści, jak i po nowelizacji z maja 2018 r. jest i było:

1. wzmocnienie działań w zakresie ponownego wykorzystania odpadów i zapobiegania ich powstawaniu, recyklingu oraz innych form odzysku;
2. wsparcie działań zapobiegawczych oraz wdrożenia programów zapobiegania powstawaniu odpadów;
3. zapewnienie poddawania wszystkich odpadów procesom odzysku zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami i biorąc pod uwagę ochronę życia i zdrowia ludzkiego;
4. wspierania ponownego wykorzystania produktów i przygotowania do działań związanych z ponownym wykorzystaniem, zwłaszcza poprzez zachęcanie do tworzenia i wspieranie sieci ponownego wykorzystania i napraw, wykorzystanie

instrumentów ekonomicznych, kryteriów udzielania zamówień, celów ilościowych lub innych środków.

W ramach powyższych celów, art. 11 dyrektywy odpadowej, określono ilościowe cele szczegółowe:

- a) do 2020 r. przygotowanie do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak papier, metal, plastik i szkło z gospodarstw domowych i w miarę możliwości innego pochodzenia, pod warunkiem, że te strumienie odpadów są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, zostanie zwiększone wagowo do minimum 50%;
- b) do 2020 r. przygotowanie do ponownego wykorzystania, recyklingu i innych sposobów odzyskiwania materiałów, w tym wypełniania wyrobisk, gdzie odpady zastępują inne materiały, w odniesieniu do innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, z wyjątkiem materiału występującego w stanie naturalnym zgodnie z definicją zawartą w kategorii 17 05 04 Europejskiego katalogu odpadów, zostanie zwiększone wagowo do minimum 70%.

Nowelizacja dyrektywy odpadowej z maja 2018 r.¹⁷² dodała cele ilościowe na kolejne lata:

- a) do 2025 r. przygotowanie do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, zostaną zwiększone wagowo do minimum 55%;
- b) do 2023 r. przygotowanie do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, zostaną zwiększone wagowo minimum do minimum 60%;
- c) do 2035 r. przygotowanie do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, zostaną zwiększone wagowo minimum do 65%;
- d) Państwa członkowskie mają prawo przesunąć maksymalnie o pięć lat osiągnięcie nowych celów ilościowych, ale pod warunkiem, że w danym państwie członkowskim przygotowano do ponownego użycia i poddano recyklingowi mniej niż 20% lub składowano więcej niż 60% odpadów komunalnych wytworzonych w 2013 r. oraz najpóźniej 24 miesiące przed upływem odpowiedniego terminu państwo członkowskie, które chce z tego prawa

¹⁷² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i rady 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r., Dz. U.UE L 150/109.

skorzystać, powiadomi Komisję, że zamierza przesunąć termin i przedstawi plan wdrożenia przygotowany zgodnie z załącznikiem IVb do Dyrektywy.

Dnia 27 czerwca 1985 r. przyjęto pierwszą dyrektywę dotyczącą odpadów opakowaniowych, tj. Dyrektywę Rady 85/339/EWG w sprawie pojemników na produkty ciekłe przeznaczone do spożycia przez ludzi¹⁷³. Dyrektywa 85/339/EWG miała zastosowanie wyłącznie do opakowań jednostkowych używanych do przechowywania napojów jako generujących powstawanie odpadów. Celem Dyrektywy było zapewnienie środków dotyczących produkcji, marketingu, użycia, recyklingu, ponownego użycia pojemników do płynnej żywności oraz unieszkodliwiania zużytych pojemników do płynnej żywności w celu zmniejszenia wpływu na środowisko i zachęcenia do zmniejszenia zużycia energii i źródeł surowców naturalnych.

Wobec nieskuteczności dyrektywy 85/339/EWG Komisja Europejska zaproponowała bardziej szczegółowe przepisy mające na celu ograniczenie ilości wytwarzanych odpadów opakowaniowych. Zostały one zawarte w Dyrektywie Rady i Parlamentu Europejskiego nr 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych¹⁷⁴. Dyrektywa ta realizowała postanowienia piątego programu Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony środowiska. Dla przypomnienia stawiał on przed państwami członkowskimi cel ograniczenia ilości odpadów komunalnych trafiających na składowiska do 300 kg na mieszkańca Unii. Do jego osiągnięcia miało doprowadzić przyjęcie szeregu dyrektyw o charakterze ogólnym, dotyczących odpadów komunalnych, jak również dotyczących wybranych typów odpadów takich jak odpady opakowaniowe, odpady ze sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużyte baterie, opony itp.

Celem Dyrektywy 94/62/WE było zharmonizowanie krajowych regulacji dotyczących gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi tak, aby z jednej strony zapobiec negatywnemu wpływowi tej kategorii odpadów na środowisko lub zmniejszyć ten wpływ, z drugiej zaś, by zapewnić funkcjonowanie rynku wewnętrznego, uniknąć przeszkód w handlu oraz ograniczania konkurencji we Wspólnocie.

Treść dyrektywy została oparta na regułach określonych w strategii Wspólnoty dotyczącej gospodarowania odpadami, wymienionej w Rezolucji Rady z dnia 7 maja

¹⁷³ Dz. U. L 176, z dnia 06.07.1985 r., s. 18.

¹⁷⁴ DU UE seria L nr 365/10 z dnia 31.12.1994 r.

1990 r. w sprawie polityki dotyczącej odpadów. Stanowi ona, że gospodarowanie odpadami opakowaniowymi powinno obejmować w pierwszym rzędzie zapobieganie ich powstawaniu (np. poprzez wielokrotne użycie opakowań), następnie zaś ich recykling oraz inne formy odzysku.

Dyrektywa 94/62/WE została także oparta na zasadzie „zanieczyszczający płaci”, określonej w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej, co oznacza, że to podmioty odpowiedzialne za powstawanie odpadów powinny finansować gospodarkę tymi odpadami. W przypadku odpadów opakowaniowych podmiotami tymi powinny być przede wszystkim producenci towarów, którzy wykorzystują opakowania w swojej działalności. To właśnie te podmioty mają największy wpływ na projektowanie oraz wprowadzanie na rynek opakowań i ich obowiązkiem jest ponoszenie kosztów funkcjonowania systemu odzysku i recyklingu zużytych opakowań. Z jednej strony dyrektywa jest „ekologiczna”, zaś z drugiej stara się, by wprowadzone rozwiązania nie ograniczały funkcjonowania wspólnego rynku. Wymienia ona poszczególne ogniwa łańcucha opakowaniowego, nakłada obowiązek organizacji odzysku odpadów opakowaniowych od konsumenta oraz ich recykling. Wprowadza także podstawowe zasady znakowania opakowań, mające na celu ułatwienie odzysku i recyklingu odpadów.

Główne cele dyrektywy opakowaniowej to:

1. zrównoważony rozwój,
2. zapobieganie powstawaniu odpadów opakowaniowych oraz ograniczenie deponowania opakowań poużytkowych na składowiskach,
3. odzyskiwanie z odpadów opakowaniowych surowców lub energii,
4. uzyskanie ustalonych poziomów odzysku i recyklingu,
5. współodpowiedzialność ogni w „łańcucha opakowaniowego” za wytworzone odpady.

W 2004 r. Dyrektywa opakowaniowa została zmieniona przez Dyrektywę 2004/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁷⁵, zgodnie z którą odzysk i recykling odpadów opakowaniowych powinien zostać dodatkowo zwiększony w celu zredukowania wpływu odpadów opakowaniowych na środowisko naturalne. Zarządzanie opakowaniami i odpadami opakowaniowymi wymagało od państw członkowskich ustanowienia systemów zwrotu, zbiórki i odzysku zużytych opakowań. Systemy takie

¹⁷⁵ Dz. Urz. UE L 047 z 18.2.2004.

powinny być otwarte dla wszystkich zainteresowanych stron oraz opracowane w taki sposób, aby uniknąć dyskryminacji produktów przywożonych i przeszkód w handlu oraz zakłóceń w konkurencji oraz aby zagwarantować możliwie najwyższy zwrot opakowań i odpadów opakowaniowych. Podmioty gospodarcze w całym łańcuchu opakowaniowym powinny ponosić swą podzieloną odpowiedzialność, aby zapewnić redukcję w najszerszym możliwym zakresie wpływu na środowisko naturalne opakowań i odpadów opakowaniowych w całym cyklu ich żywotności.

Poprzez zmianę dyrektywy opakowaniowej z 2004 r. zmodyfikowane zostały także wielkości docelowe recyklingu i odzysku odpadów opakowaniowych, jakie mają osiągnąć państwa członkowskie:

- a. nie później niż do dnia 30 czerwca 2001 r. co najmniej 50% i co najwyżej 65% wagowo odpadów opakowaniowych miało zostać poddane odzyskowi lub spalaniu w zakładach spalania śmieci z odzyskiem energii;
- b. nie później niż do dnia 31 grudnia 2008 r. co najmniej 60% wagowo odpadów opakowaniowych miało zostać poddanych odzyskowi lub spalaniu w zakładach spalania śmieci z odzyskiem energii;
- c. nie później niż do dnia 30 czerwca 2001 r. co najmniej 25% i co najwyżej 45% wagowo całości materiałów opakowaniowych zawartych w odpadach opakowaniowych miało zostać poddanych recyklingowi, z co najmniej 15% wagowo każdego materiału opakowaniowego;
- d. nie później niż do dnia 31 grudnia 2008 r. co najmniej 55% i co najwyżej 80% wagowo odpadów opakowaniowych miało zostać poddanych recyklingowi;
- e. nie później niż do dnia 31 grudnia 2008 r. miały zostać osiągnięte następujące minimalne wielkości docelowe recyklingu dla materiałów zawartych w odpadach opakowaniowych:
 - f. 60% wagowo dla szkła;
 - g. 60% wagowo dla papieru i tektury;
 - h. 50% wagowo dla metali;
 - i. 22,5% wagowo dla tworzyw sztucznych, uwzględniając wyłącznie materiał który jest recyklowany z powrotem w tworzywo sztuczne;
 - j. 15% wagowo dla drewna.

Ostatnia zmiana dyrektywy opakowaniowej nastąpiła Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej Dyrektywę

94/62/WE. W art. 1 ust. 2 dodano nowy cel polegający na ponownym użyciu opakowań i ograniczeniu ostatecznego ich unieszkodliwiania, tak aby przyczynić się do przechodzenia na gospodarkę w obiegu zamkniętym.

Pierwotnie określone cele ilościowe zostały rozszerzone na kolejne lata w następujący sposób:

- a) nie później niż do dnia 31 grudnia 2025 r. co najmniej 65%, a do dnia 31 grudnia 2030 r. co najmniej 70% wagowo wszystkich odpadów opakowaniowych zostanie poddanych recyklingowi;
- b) nie później niż do grudnia 2025 r. zostaną osiągnięte następujące minimalne wielkości docelowe recyklingu w odniesieniu do następujących materiałów zawartych w odpadach opakowaniowych:
 - 50% wagowo tworzywa sztuczne,
 - 25% wagowo dla drewna,
 - 70% wagowo dla metali żelaznych,
 - 50% wagowo dla aluminium,
 - 70% wagowo dla szkła,
 - 75% wagowo dla papieru i tektury;
- c) do dnia 31 grudnia 2030 r. zostaną osiągnięte następujące minimalne wielkości docelowe recyklingu w odniesieniu do następujących materiałów zawartych w odpadach opakowaniowych:
 - 55% wagowo tworzywa sztuczne,
 - 30% wagowo dla drewna,
 - 80% wagowo dla metali żelaznych,
 - 60% wagowo dla aluminium,
 - 75% wagowo dla szkła,
 - 85% wagowo dla papieru i tektury.

Podwyższenie celów ilościowych w zakresie odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, jak wynika z uzasadnienia zmiany, ma lepiej odzwierciedlać unijną ambicję przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Ma ona pomóc europejskim przedsiębiorstwom i konsumentom w przejściu na silniejszą gospodarkę, w której zasoby są zużywane w sposób bardziej zrównoważony. Proponowane działania przyczynią się do „zamknięcia obiegu” cyklu życia produktów dzięki zwiększeniu recyklingu

i ponownego użycia oraz przyniosą korzyści tak środowisku, jak i gospodarce. Realizacja tych planów pozwoli uzyskać maksymalną wartość i maksymalne wykorzystanie wszystkich surowców, produktów i odpadów, a to będzie sprzyjać oszczędnościom energii i zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych.

Propozycje te obejmują cały cykl życia produktów: od produkcji i konsumpcji do gospodarki odpadami i rynku surowców wtórnych.

Prócz celów ilościowych dotyczących recyklingu i odzysku dyrektywa nakazała, by na opakowaniach podawano rodzaj wykorzystanych materiałów opakowaniowych w celu ich identyfikacji i klasyfikacji. Oznaczenie ma znajdować się bezpośrednio na opakowaniu lub na etykiecie i powinno być wyraźnie widoczne i łatwe do odczytania. Opakowania powinny spełniać wymogi, które mają być opracowane w normach, do opracowania których zachęca Komisja Europejska. Państwa członkowskie powinny sprawdzać, czy opakowania wprowadzone do obrotu spełniają zasadnicze wymogi określone w załączniku II do dyrektywy, to jest:

1. ograniczenie ich objętości i masy przynajmniej do wyników, jakie utrzymają wymagany poziom bezpieczeństwa, higieny i akceptacji dla konsumenta,
2. zmniejszenie do minimum obecności substancji niebezpiecznych w materiałach opakowaniowych lub ich składnikach takich jak ołów, kadm, rtęć i chrom sześciowartościowy,
3. projektowanie opakowań przydatnych do wielokrotnego użytku i odzysku.

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do utworzenia systemów informacyjnych (bazy danych) dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych, pozwalających na monitorowanie realizacji celów określonych w niniejszej dyrektywie.

Bardzo ważną dyrektywą z punktu widzenia opakowań i odpadów opakowaniowych jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5.06.2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko¹⁷⁶. Celem generalnym tej dyrektywy jest zapobieganie wpływowi niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, w szczególności na środowisko wodne i zdrowie ludzkie, oraz zmniejszenie tego wpływu, a także zachęcanie do przejścia na gospodarkę obiegu zamkniętego z innowacyjnymi

¹⁷⁶ Dz. Urz. UE L 155/1 z dnia 12.06.2019.

i zrównoważonymi modelami biznesowymi, produktami i materiałami, co przyczynić się ma do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego UE. Dyrektywa nałożyła na państwa członkowskie cele w zakresie zmniejszenia stosowania niektórych produktów z tworzywa sztucznego¹⁷⁷, cele dotyczące ograniczenia wprowadzania do obrotu¹⁷⁸, określenie wymogów dla produktów, aby mogły być wprowadzane do obrotu¹⁷⁹, czy wymagania dotyczące znakowania produktów¹⁸⁰. Wśród tych produktów są także opakowania, dlatego nie można jej pominąć. Zmniejszenie stosowania produktów z tworzywa sztucznego ma polegać na tym, że państwa członkowskie będą musiały podjąć niezbędne środki w celu osiągnięcia „ambitnego i trwałego” zmniejszenia zużycia produktów z tej grupy do roku 2026 w stosunku do stanu z roku 2022. W dyrektywie nie określono konkretnych ilościowych celów ograniczenia zużycia. Środki te mogą jednak obejmować ustanowienie celów krajowych w zakresie zmniejszenia stosowania, środków zapewniających udostępnienie konsumentowi końcowemu w punkcie sprzedaży produktów wielokrotnego użytku stanowiących alternatywę dla produktów jednorazowych wymienionych w tej grupie, czy stosowanie instrumentów ekonomicznych takich jak odpłatne wydawanie produktów jednorazowych. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do przygotowania opisu tych środków do dnia 3 lipca 2021 r. Wymagania dotyczące ograniczenia wprowadzania stanowią, że produkt taki będzie mógł być wprowadzany do obrotu tylko wtedy, gdy jego pokrywka lub wieczko

¹⁷⁷ Produkty wymienione z części A załącznika do dyrektywy. Należą do nich:

1. Kubki na napoje, w tym ich pokrywki i wieczka;
2. Pojemniki na żywność, tj. pojemniki takie jak pudełka, z pokrywką lub bez, stosowane w celu umieszczenia w nich żywności, która:
 - a. jest przeznaczona do bezpośredniego spożycia, na miejscu lub na wynos,
 - b. jest zazwyczaj spożywana bezpośrednio z pojemnika oraz
 - c. jest gotowa do spożycia bez dalszej obróbki, takiej jak przyrządzenie, gotowanie czy podgrzewanie,
 - d. w tym pojemniki na żywność typu *fast food* lub na inne posiłki gotowe do bezpośredniego spożycia, z wyjątkiem pojemników na napoje, talerzy oraz paczek i owijek zawierających żywność.

¹⁷⁸ Produkty wymienione w części B załącznika do dyrektywy. Należą do nich produkty jednorazowego użytku z tworzywa sztucznych, między innymi patyczki higieniczne, sztucce, talerze, słomki, mieszadła do napojów, patyczki do balonów.

Do dnia 3 lipca 2021 r. państwa członkowskie zakażą wprowadzania do obrotu produktów wymienionych w tej grupie.

¹⁷⁹ Produkty wymienione w części C załącznika do dyrektywy. Należą do nich pojemniki na napoje o pojemności do trzech litrów, tj. pojemniki stosowane do przechowywania napojów, takie jak butelki na napoje, w tym ich zakrętki i wieczka, oraz wielomateriałowe opakowania na napoje, w tym ich zakrętki i wieczka.

¹⁸⁰ Produkty wymienione w części D załącznika do dyrektywy. Należą do nich: podpaski higieniczne, tampony oraz aplikatory do tamponów; chusteczki nawilżane, tj. uprzednio nawilżone chusteczki przeznaczone do higieny osobistej i uprzednio nawilżone chusteczki do użytku domowego; wyroby tytoniowe z filtrami i filtry sprzedawane do używania z wyrobami tytoniowymi; kubki na napoje.

będzie przymocowane do pojemników podczas etapu zamierzonego użytkowania produktu, np. picia z niego lub wylewania, przelewania jego zawartości, a w przypadku butelek PET na napoje do trzech litrów, muszą one zawierać do 2025 r. co najmniej 25% tworzyw sztucznych z recyklingu, a do 2030 r. co najmniej 30%. Wymaganie to musi być spełnione do dnia 3 lipca 2024 r. Kolejny wymóg dotyczy znakowania produktów tej grupy i ma polegać na umieszczeniu w widocznym miejscu, w sposób czytelny i nieusuwalny, oznakowania na opakowaniu lub na samym produkcie informującego konsumenta o obecności tworzyw sztucznych w tym produkcie oraz ich negatywnym wpływie na środowisko oraz o odpowiednich metodach gospodarowania odpadami powstałymi z tego produktu. Wymóg ten musi być wdrożony przez państwo członkowskie do dnia 3 lipca 2021 r.

Dyrektywa wprowadza także wymagania i cele dotyczące selektywnej zbiórki odpadów powstałych z produktów wymienionych w części F załącznika do dyrektywy¹⁸¹. Sелеktywna zbiórka ma osiągnąć do 2025 r. wagowo 77% takich produktów wprowadzonych do obrotu w danym roku, do 2029 r. 90%. Zgodnie z art. 14 Dyrektywy SUP państwa członkowskie zostały zobowiązane do ustanowienia sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszania przepisów krajowych przyjętych na podstawie Dyrektywy SUP. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające, a państwo członkowskie ma powiadomić Komisję o tych przepisach i środkach do dnia 3 lipca 2021 r.

Co ważne, dyrektywa daje państwom członkowskim możliwość transpozycji przepisów dotyczących zmniejszenia stosowania produktów takich jak kubki na napoje, pojemniki na żywność (produkty z części A załącznika), jak i wprowadzenia ROP dla produktów wymienionych w części E załącznika i narzędzi połowowych, z wyłączeniem wyrobów tytoniowych z filtrami i filtrów, w drodze umowy z zainteresowanymi sektorami gospodarki, która musi spełniać wskazane w art. 17 ust. 3 Dyrektywy.

W tym miejscu należy wskazać, że dnia 30 listopada 2022 r. Komisja Europejska opublikowała obszerny dokument dotyczący projektowanych zmian w dyrektywie

¹⁸¹ Produkty wymienione w części F załącznika do dyrektywy. Należą do nich butelki na napoje o pojemności do trzech litrów, w tym ich zakrętki i wieczka, ale nie:

- a. szklane lub metalowe butelki na napoje, których zakrętki i wieczka wykonane są z tworzyw sztucznych,
- b. butelki na napoje przeznaczone i wykorzystywane do mającej płynną postać żywności specjalnego przeznaczenia medycznego zgodnie z definicją w art. 2 lit. g) rozporządzenia (UE) nr 609/2013.

opakowaniowej.¹⁸² Dokument pokazuje kierunek projektowanych zmian, które w ocenie autorki będą rewolucyjne. Jak wynika ze wstępu do dokumentu powodem zmian są wstępne wyniki Raportu Wczesnego Ostrzegania, które pokazują, że wiele krajów członkowskich ma problemy z osiągnięciem celów recyklingu zawartych w artykule 6 Dyrektywy.

Zdaniem Komisji Europejskiej, *„mimo konkretnych przepisów, dyrektywie nie udało się osiągnąć postawionych celów dotyczących środowiska i rynku wewnętrznego. Różne podejścia do implementacji dyrektywy i jednostronne polityki opakowaniowe niektórych państw członkowskich doprowadziły do nierównych ram prawnych. Trend ten będzie się utrzymywał ze względu na wyzwania odnośnie zrównoważonego rozwoju opakowań opisane w sprawozdaniu oceny skutków, w szczególności rosnące ilości odpadów opakowaniowych, bariery do obiegu zamkniętego opakowań i małej ilości składników recyklingowalnych w opakowaniach. Różnorodność reguł narodowych zmniejsza efektywność polityki i naraża na poważne niebezpieczeństwo ustanowienie gospodarki o obiegu zamkniętym.”* Niepowodzenia dotychczasowej regulacji między innymi źle opracowane wymagania dotyczące opakowań oraz trudności w ich egzekwowaniu przez państwa członkowskie, żeby dalej wspierać gospodarkę w obiegu zamkniętym oraz usunąć bariery w handlu wewnętrznym, zdaniem Komisji konieczne stało się opracowanie nowych, wyczerpujących rozwiązań, włączając w to wymogi dla przedsiębiorców. Dlatego też projekt przewiduje uchylenie dyrektyw opakowaniowej i wprowadzenie w jej miejsce rozporządzenia, które ma zapewnić zrealizowanie przez wszystkie 27 państw członkowskich spełni swoje obowiązki w tym samym czasie i w taki sam sposób. Cel ogólny w projektowanym rozporządzeniu to zredukowanie negatywnego wpływu opakowań i odpadów opakowaniowych na środowisko, jednocześnie poprawiając funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Cele szczegółowe to:

- zredukowanie ilości generowanych odpadów opakowaniowych
- promowanie gospodarki w obiegu zamkniętym w opłacalny kosztowo sposób (cost-effective)
- promowanie składników podatnych recyklingowi w opakowaniach

¹⁸² Dostęp dnia 31.11.2022 r. <https://environment.ec.europa.eu/system/files/2022-11/Proposal%20for%20a%20Regulation%20on%20packaging%20and%20packaging%20waste.pdf>

3.3.2. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta

Mając na uwadze znaczenie zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) dla analizowanej regulacji, autorka pracy poświęci jej odrębny podrozdział. Koncepcja ROP została wymieniona w aktach unijnych jako jedna z instytucji prawnych, służących osiągnięciu nowych celów prawa o odpadach czy też szerzej – polityki ochrony środowiska kształtowanej w duchu zasady zrównoważonego rozwoju¹⁸³. K. Karpus twierdzi, że przydatność koncepcji rozszerzonej odpowiedzialności producenta dla realnego wykorzystania odpadów jako zasobu w gospodarce wynika z prostego faktu, jakim jest odpowiedzialność prawna z tytułu gospodarowania rzeczami/odpadami konkretnych grup podmiotów (przede wszystkim przedsiębiorców działających na rynku). W modelowym ujęciu ROP wyróżnia się następujące rodzaje odpowiedzialności:

1. odpowiedzialność prawną (ang. liability) – definiowaną jako odpowiedzialność za uszczerbek w środowisku, którego źródłem jest rzecz, w różnych fazach jej cyklu życia, w tym już jako odpad;

2. odpowiedzialność ekonomiczną (ang. economic responsibility) – definiowaną jako obowiązek poniesienia kosztów (wszystkich lub części realnych lub ustalonych ryczałtowo) z tytułu zebrania, odzysku i unieszkodliwiania jego rzeczy, będących odpadami;

3. odpowiedzialność fizyczną (ang. physical responsibility) – definiowaną jako obowiązek samodzielnego wykonywania czynności gospodarowania odpadami przez producenta rzeczy;

4. odpowiedzialność informacyjną (ang. informative responsibility) – definiowaną jako obowiązek informowania przez producenta o właściwościach wytworzonej rzeczy oraz postępowaniu producenta w związku z ryzykiem dla środowiska¹⁸⁴.

Przedstawiony powyżej model koncepcji ROP został przeniesiony z pewnymi modyfikacjami do unijnej polityki ochrony środowiska i prawa.

Zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta, jako instytucji prawnej części ogólnej prawa o odpadach, precyzuje art. 8 dyrektywy ramowej w sprawie

¹⁸³ K. Karpus, *Rozszerzona odpowiedzialność producenta jako instytucja prawna prawa o odpadach*, (w:) B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.) *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska : oddziaływanie na zasoby środowiska*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa "Dom Organizatora", Toruń

¹⁸⁴ K. Karups, *Rozszerzona ...*, op.cit. s. 246-247

odpadów, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą podjąć działania prawodawcze lub inne niż prawodawcze w celu zapewnienia, by każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo zajmuje się wytwarzaniem, opracowywaniem, sprzedawaniem produktów ponosiła rozszerzoną odpowiedzialność. Zasada ta ma na celu zachęcić producentów do podejmowania działań w celu zapobiegania powstawania odpadów z produktów, które wprowadzają na rynek, zmniejszenia poziomu materiałów i energii do ich wyprodukowania. Preambuła dyrektywy ramowej w sprawie odpadów wskazuje, że wprowadzenie tą dyrektywą rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest jednym ze sposobów wspierania projektowania i produkcji wyrobów, które w pełni uwzględniają i ułatwiają efektywne wykorzystywanie zasobów podczas całego ich cyklu życia¹⁸⁵. Do maja 2018 r., tj. do daty zmiany dyrektywy o odpadach, zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta nie była tak faktycznie zdefiniowana, i jak twierdzi K. Karpus, z czym należy się zgodzić, prawodawca traktował ją jako instytucję prawną o charakterze fakultatywnym, pozostawiając państwom członkowskim swobodę co do jej zastosowania¹⁸⁶. Definicja wprowadzona do dyrektywy odpadowej w maju 2018 r. wyjaśnia, że oznacza ona zestaw środków podejmowanych przez państwa członkowskie, zobowiązujących producentów produktów do ponoszenia finansowej lub finansowej i organizacyjnej odpowiedzialności za gospodarowanie tymi produktami na etapie cyklu życia produktu, gdy staje się on odpadem, w tym za selektywną zbiórkę, sortowanie i przetwarzanie. Obowiązek ten może również obejmować odpowiedzialność organizacyjną i odpowiedzialność za przyczynianie się do zapobiegania powstawaniu odpadów oraz do zwiększania przydatności produktów do ponownego użycia i recyklingu. W związku z tym, że skuteczność i uzyskiwane wyniki w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się różniły przy jej realizacji, konieczne stało się ustalenie minimalnych wymogów dotyczących systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Zmieniona dyrektywa ramowa w sprawie odpadów różnicuje ogólne minimalne wymagania w zależności od tego, jaki system rozszerzonej odpowiedzialności przyjęło dane państwo członkowskie. Założeniem ustawodawcy unijnego, który wprowadził ogólne minimalne wymogi, jest między innymi poprawienie zarządzania i przejrzystości systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz ograniczenie możliwości powstania konfliktów interesów między organizacjami realizującymi obowiązki wynikające z rozszerzonej odpowiedzialności producenta w

¹⁸⁵ Pkt. 27 preambuły do Dyrektywy odpadowej.

¹⁸⁶ K. Karups, *Rozszerzona...*, op. cit. s. 249

imieniu producentów produktów a podmiotami gospodarującymi odpadami, z którymi organizacje te zawierają umowy. Unia Europejska zauważa, że organy publiczne odgrywają istotną rolę w organizacji zbierania i przetwarzania odpadów komunalnych oraz w komunikacji z obywatelami, a przepisy odnoszące się do odpowiedzialności finansowej producentów produktów, wprowadzone jako część ogólnych minimalnych wymogów dotyczących systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, powinny mieć zastosowanie bez uszczerbku dla kompetencji organów publicznych w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów komunalnych. W przypadkach, w których organy publiczne są odpowiedzialne za organizację operacyjnych aspektów gospodarowania odpadami pochodzącymi z produktów podlegających systemom rozszerzonej odpowiedzialności producenta, usługi te powinny być świadczone w sposób efektywny kosztowo, a odpowiedzialność finansowa producentów produktów nie powinna przekraczać kosztów niezbędnych do świadczenia tych usług. Koszty takie powinny być ustalane w sposób przejrzysty między zainteresowanymi podmiotami, w tym producentami produktów, zrzeszającymi ich organizacjami i organami publicznymi. Producenci produktów powinni pokrywać koszty niezbędne do osiągnięcia celów gospodarowania odpadami oraz innych celów i zadań, w tym dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów, zdefiniowanych dla odnośnego systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Pod ściśle określonymi warunkami koszty te mogą być dzielone z pierwotnymi wytwórcami odpadów lub dystrybutorami, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą zapewnienia właściwego gospodarowania odpadami i efektywności gospodarczej systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta¹⁸⁷. Kluczową z punktu widzenia niniejszego opracowania zmianą jest dodanie w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów art. 8a, określającego ogólne wymagania minimalne dotyczące systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Zgodnie z nim, w przypadku, gdy system rozszerzonej odpowiedzialności producenta został ustanowiony w danym państwie członkowskim zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, to znaczy dane państwo członkowskie podjęło takie środki prawodawcze lub inne niż prawodawcze, by każda osoba fizyczna lub prawna będąca producentem produktu ponosiła rozszerzoną odpowiedzialność producenta, to państwo to powinno:

¹⁸⁷ Pkt. 22–26 preambuły, Dyrektywa parlamentu Europejskiego i Rady 2018/851, z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz. U.U.E L 150/109.

1. wyraźnie określić role i obowiązki wszystkich zaangażowanych w ten system podmiotów, w tym publicznych i prywatnych podmiotów gospodarujących odpadami;
2. określać cele w zakresie gospodarowania odpadami zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, tak by dążyć do osiągnięcia celów ilościowych istotnych dla rozszerzonej odpowiedzialności producenta;
3. zapewnić działanie systemu sprawozdawczego służącego do gromadzenia danych dotyczących produktów wprowadzanych do obrotu w państwach członkowskich oraz danych na temat zbierania i przetwarzania odpadów z nich powstałych;
4. zapewnić równe traktowanie poszczególnych producentów produktów, niezależnie od ich pochodzenia, czy wielkości, nie nakładając nieproporcjonalnego obciążenia.

Zgodnie z ust. 2 art. 8a dyrektyw ramowej w sprawie odpadów państwa członkowskie powinny podjąć środki w celu stworzenia zachęt dla posiadaczy odpadów do wzięcia na siebie odpowiedzialności za dostarczanie odpadów do systemów selektywnej ich zbiórki.

Najistotniejsza jednak zmiana znajduje się w ust. 4 art. 8 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, który nakazuje państwom członkowskim podjęcie niezbędnych środków w celu zapewnienia, by wysokość wkładów finansowych płaconych przez producenta produktu w celu wypełnienia jego obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta pokrywała koszty selektywnej zbiórki odpadów, ich transport i przetwarzanie, tak by osiągnąć cele w zakresie gospodarowania odpadami oraz inne cele i zadania, ale tak, by nie przekraczała kosztów niezbędnych do świadczenia usług gospodarowania odpadami w sposób efektywny kosztowo, a koszty te były ustalane w sposób przejrzysty pomiędzy zainteresowanymi podmiotami.

W przypadkach uzasadnionych potrzebą zapewnienia właściwego gospodarowania odpadami i efektywności ekonomicznej systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta państwa członkowskie mogą odstąpić od podziału odpowiedzialności finansowej określonego powyżej pod warunkiem, że:

1. w przypadku systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, ustanowionych z myślą o realizacji celów i zadań w zakresie gospodarowania odpadami wyznaczonych na mocy unijnych aktów ustawodawczych, producenci produktów ponoszą co najmniej 80% niezbędnych kosztów;

2. w przypadku systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, ustanowionych w dniu 4 lipca 2018 r. lub po tej dacie z myślą o realizacji celów i zadań w zakresie gospodarowania odpadami wyznaczonych wyłącznie na mocy przepisów danego państwa członkowskiego, producenci produktów ponoszą co najmniej 80% niezbędnych kosztów;
3. w przypadku systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, ustanowionych przed dniem 4 lipca 2018 r. z myślą o realizacji celów i zadań w zakresie gospodarowania odpadami wyznaczonych wyłącznie na mocy przepisów danego państwa członkowskiego, producenci produktów ponoszą co najmniej 50% niezbędnych kosztów oraz pod warunkiem, że pozostałe koszty ponoszą pierwotni wytwórcy odpadów lub dystrybutorzy.

Wymogi zasadnicze wskazują na bardzo ważny, a niedostrzegany do tej pory aspekt współpracy i współodpowiedzialności pomiędzy zainteresowanymi podmiotami, w tym producentami i dystrybutorami, prywatnymi lub publicznymi podmiotami gospodarującymi odpadami, władzami lokalnymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz, w stosownych przypadkach, podmiotami gospodarki społecznej, sieciami ponownego użycia i napraw oraz podmiotami zajmującymi się przygotowaniem do ponownego użycia.

Poza tym pkt. 25 preambuły do dyrektywy zmieniającej dyrektywę w sprawie odpadów wskazuje, że tak przedsiębiorcy, jak i organizacje realizujące w ich imieniu obowiązki wynikające z rozszerzonej odpowiedzialności producenta powinni zapewnić ciągłość usług w zakresie gospodarowania odpadami przez cały rok, nawet jeśli cele i zadania mające do nich zastosowanie zostały zrealizowane.

W odniesieniu do produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych objętych zakresem rozszerzonej odpowiedzialności producenta dyrektywa SUP wprowadziła modyfikacje tej zasady. Dotyczy to trzech kategorii produktów:

1. Pierwsza kategoria obejmuje pojemniki na żywność, tj. pojemniki takie jak pudełka, z pokrywką lub bez, stosowane w celu umieszczania w nich żywności, która:
 - a. jest przeznaczona do bezpośredniego spożycia, na miejscu lub na wynos,
 - b. jest zazwyczaj spożywana bezpośrednio z pojemnika oraz
 - c. jest gotowa do spożycia bez dalszej obróbki, takiej jak przyrządzenie, gotowanie czy podgrzewanie, w tym pojemniki na żywność typu *fast food* lub na inne posiłki

- gotowe do bezpośredniego spożycia, z wyjątkiem pojemników na napoje, talerzy oraz paczek i owijek zawierających żywność;
2. Paczki i owijki wykonane z elastycznych materiałów zawierające żywność przeznaczoną do bezpośredniego spożycia z paczki lub owijki bez żadnej dalszej obróbki;
 3. Pojemniki na napoje o pojemności do trzech litrów, tj. pojemniki stosowane do przechowywania napojów, takie jak butelki na napoje, w tym ich zakrętki i wieczka, oraz wielomateriałowe opakowania na napoje, w tym ich zakrętki i wieczka, ale nie szklane lub metalowe pojemniki na napoje, których zakrętki i wieczka wykonane są z tworzyw sztucznych;
 4. Kubki na napoje, w tym ich pokrywki i wieczka;
 5. Lekkie plastikowe torby na zakupy zgodnie z definicją w art. 3 pkt 1c) dyrektywy 94/62/WE.

Druga kategoria to takie produkty jak, chusteczki nawilżane, tj. uprzednio nawilżone chusteczki przeznaczone do higieny osobistej i uprzednio nawilżone chusteczki do użytku domowego, balony, z wyjątkiem balonów do użytku przemysłowego lub innych profesjonalnych zastosowań, które to balony nie są rozprowadzane wśród konsumentów. Trzecia to wyroby tytoniowe z filtrami i filtry sprzedawane do używania z wyrobami tytoniowymi. Rozszerzona odpowiedzialność producenta powinien obejmować koszty upowszechniania wiedzy w odniesieniu do tych produktów, koszty sprzątania odpadów pochodzących z tych produktów, ich transportu i przetwarzania, koszty gromadzenia danych i sprawozdawczości, a w przypadku trzeciej podgrupy koszty zbierania odpadów powstałych z tych produktów, które są pozostawione w publicznych systemach zbierania, w tym koszty infrastruktury i jej funkcjonowania, koszty transportu i przetwarzania. Państwa członkowskie mają dostosować swoje regulacje do ww. wymogów do dnia 31 grudnia 2024 r., a w przypadku filtrów do dnia 5 stycznia 2023 r.

W ocenie autorki pracy przedstawiony powyżej zakres zmiany spowodował, że zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta w obecnym kształcie nie jest już tylko normą formułującą nakaz realizowania określonej wartości, jak określa zasady prawa M. Kordela¹⁸⁸, ale wyznacza państwu członkowskiemu konkretne działania, jakie należy

¹⁸⁸ M. Kordela, *Zasady prawa*. Studium teoretyczno-prawne, Poznań 2012, s. 8.

wdrożyć by zasadę tę realizować. W polskich przepisach ustawy o odpadach, jak twierdzi P. Korzeniowski, zasada ta pełni funkcję integracyjną w całym systemie prawa gospodarki odpadami, stanowiąc łącznik pomiędzy jego częściami składowymi oraz wyznacza podstawę dla wielu instytucji prawnych postępowania z odpadami. Koncepcja ROP jako instytucja prawna została wprowadzona do przepisów ustaw szczególnych regulujących określone kategorie produktów i powstających z nich odpadów. Miało to miejsce w aktach normatywnych implementujących dyrektywy unijne, w przypadku opakowań i odpadów opakowaniowych była to u.op. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta nie znalazła się jednak w ustawie o odpadach, która w art. 22 formułuje zasadę „zanieczyszczający płaci”. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta została dodana do u.o. dopiero poprzez art. 22a ustawy zmieniającą u.o. z dnia 17 listopada 2021 r.¹⁸⁹

W jaki sposób do wprowadzenia wymagań minimalnych ROP przez przepisy prawa unijnego podchodzi polski ustawodawca i jak jest realizowany proces ich implementacji autorka wskaże poniżej.

3.3.3. Cele normatywne RP

Równoległe do aktywności legislacyjnej na obszarze Wspólnoty Europejskiej podejmowane były także działania na terenie Polski. Pierwszą kompleksową regulacją prawną po II wojnie światowej zawierającą przepisy ochronne była Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁹⁰. Celem tej regulacji, jak wskazuje art. 1 ustawy o kształtowaniu i ochronie środowiska, było zapewnienie współczesnym i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości. Ustawa w rozdziale 8 określała także cele dotyczące odpadów, tj. ograniczenie ujemnego oddziaływania odpadów na środowisko. W zakresie opakowań, zgodnie z art. 55 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne wytwarzające opakowania lub inne wyroby, które po wykorzystaniu lub zużyciu zagrażałyby środowisku, były obowiązane określić sposób ich powtórnego wykorzystania, a w razie braku takich możliwości – sposób gromadzenia lub likwidacji

¹⁸⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2151.

¹⁹⁰ Teks jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.

zapewniający ochronę środowiska. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska, mimo wielu nowelizacji, nie odpowiadała zmienionym po roku 1989 warunkom społeczno-ekonomicznymi w naszym kraju. Ustawa nie spełniała także wymogu dostosowania do prawa wspólnotowego, ani też nie odzwierciedlała niektórych z zobowiązań międzynarodowych Polski w dziedzinie ochrony środowiska. W związku z tym zdecydowano się na opracowanie nowej ustawy, która zastąpiła ostatecznie ustawę z 1980 r. W pracach nad projektem ustawy przyjęto założenie, że nowa ustawa będzie podstawowym aktem prawnym w systemie polskiego prawa ochrony środowiska i porządkującym ten system. Dnia 27 lipca 2001 r. została uchwalona ustawa prawo ochrony środowiska¹⁹¹, której celem była i jest ochrona środowiska jako zasobu. Do celów ustawy należało zatem stworzenie podstaw ochrony wszystkich elementów środowiska oraz środowiska jako całości, a także, w miarę możliwości, ujednoczenie wymagań i procedur w tej dziedzinie¹⁹². Zdaniem P. Korzeniowskiego, jest to akt prawny posiadający bardzo duże znaczenie dla całego systemu przepisów prawa ochrony środowiska, w tym również dla całego systemu prawa gospodarki odpadami. Ustawa ta wprowadziła do systemu prawa ochrony środowiska postulowaną od dawna konstrukcję kompleksowej ochrony prawnej środowiska¹⁹³. Także w 2001 r. została uchwalona nowa u.o., której zasadniczym celem była pełna transpozycja prawa Unii Europejskiej w zakresie odpadów. Ustawa określała zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów.

Każdy, kto podejmował działania powodujące lub mogące powodować powstawanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować i prowadzić, tak aby:

- 1) zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na środowisko przy wytwarzaniu produktów, podczas użytkowania i zakończeniu ich użytkowania;

¹⁹¹ Dz. U. z 2001 r. nr 62 poz. 627.

¹⁹² Uzasadnienie do projektu ustawy p.o.ś. z 2001 r., online: <https://sip.lex.pl/act-project/100768195/1> (dostęp: 20.05.2021 r.).

¹⁹³ P. Korzeniowski, *Model prawny* ..., op. cit. s. 41.

- 2) zapewniać zgodny z zasadami ochrony środowiska odzysk, jeżeli nie udało się zapobiec powstawaniu odpadów;
- 3) zapewniać zgodne z zasadami ochrony środowiska unieszkodliwienie odpadów, których powstaniu nie udało się zapobiec lub których nie udało się poddać odzyskowi.

Nie była to pierwsza ustawa o odpadach, jaka obowiązywała w Polsce po transformacji ustrojowej w 1989 r., pierwszą była ustawa z czerwca 1997 r.¹⁹⁴ Określała ona zasady postępowania z odpadami, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub minimalizacji ich ilości, usuwania odpadów z miejsc powstawania, a także wykorzystywania lub unieszkodliwiania odpadów w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska. W art. 4 wskazywała, że powstawanie odpadów musi być eliminowane lub ograniczane przez wytwarzających odpady i odbiorców odpadów niezależnie od stopnia uciążliwości bądź zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska, a także niezależnie od ich ilości lub miejsca powstania. Przepis ten, zdaniem autorki pracy, należy uznać za precyzujący cele tej regulacji. Ostatecznie dnia 14 grudnia 2012 r. została uchwalona nowa u.o.¹⁹⁵. Ustawa składa się z jedenastu działów, liczących łącznie 253 przepisy i 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.

Równocześnie z nowymi ustawami p.o.ś. i u.o. w 2001 r. zostały uchwalone dwie ustawy dotyczące opakowań i odpadów opakowaniowych. Ustawa z 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej¹⁹⁶ i ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych¹⁹⁷. Zasadniczym celem obu ustaw było przeciwdziałanie powstawaniu odpadów opakowaniowych oraz ograniczenie ich negatywnego wpływu na środowisko. Poza tym miały one na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do regulacji prawnych obowiązujących w Unii Europejskiej, a w szczególności do wymagań

¹⁹⁴ Dz. U. z 1997 r. nr 96, poz. 592.

¹⁹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 21.

¹⁹⁶ Dz. U. z 2001 r. nr 63 poz. 639.

¹⁹⁷ Dz. U. z 2001 r. nr 63 poz. 638.

wynikających z Dyrektyw nr 75/442/EEC w sprawie odpadów (zmieniona dyrektywą 91/156/EEC), nr 75/439/EEC w sprawie olejów odpadowych, nr 91/157/EEC regulującej postępowanie dotyczące odzysku i kontrolowanej likwidacji zużytych baterii i akumulatorów zawierających szkodliwe substancje, nr 94/62/EEC w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz Protokołu montrealskiego i Rozporządzenia Rady nr 3093/94/EEC w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową opracowano projekt ustawy, tworząc systemowe rozwiązanie problemu ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów i ich racjonalnego zagospodarowywania¹⁹⁸. Ustawy te stanowiły uregulowanie szczególne (*lex specialis*) w stosunku do ustawy o odpadach (*lex generalis*). Wszystkie wymienione powyżej regulacje prawne tworzą system prawa gospodarki odpadami, w którego strukturze jak wskazuje P. Korzeniowski, występują instytucje prawne i narzędzia prawne jako odpowiednio zhierarchizowane ogniwa sterowania uprawnieniami i obowiązkami podmiotów uczestniczących w gospodarowaniu odpadami¹⁹⁹.

Ustawa o opakowaniach określała wymagania, jakim muszą odpowiadać opakowania ze względu na zasady ochrony środowiska oraz sposoby postępowania z opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, zapewniające ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy jej celem jest stworzenie mechanizmów, które wspólnie z rozwiązaniami zawartymi w innych ustawach (projekty ustaw: o ochronie środowiska, o odpadach, o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej) zapewnią ochronę środowiska przed odpadami opakowaniowymi, poprzez uregulowanie wymagań stawianych opakowaniom oraz sposobów postępowania z odpadami opakowaniowymi. Drugą ustawą była ustawa o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, której celem, tak jak i ustawy opakowaniowej, było przede wszystkim dostosowanie polskich unormowań prawnych do regulacji obowiązujących w unii Europejskiej, w tym przypadku dyrektywy odpadowej, a także opakowaniowej. Niestety w treści samej ustawy cel nie był sprecyzowany. Dopiero nowelizacja z czerwca 2013 r. poprzez zmianę w art. 1 u.o.ob.p. określiła cel ustawy o obowiązkach przedsiębiorców jako zapobieganie powstawaniu odpadów powstałych z produktów, ograniczenie ich negatywnego

¹⁹⁸ Pkt. I uzasadnienia do projektu ustawy, III.1887, dostęp maj 2021, <https://sip.lex.pl/#/act-project/100768182/1>.

¹⁹⁹ P. Korzeniowski, *Model prawny...*, op. cit., s. 63

oddziaływania na środowisko oraz zapewnienie wysokiego poziomu odzysku i recyklingu odpadów powstałych z produktów, ale ustawa nie reguluje już kwestii opakowań i odpadów opakowaniowych. Kwestie opakowań i odpadów opakowaniowych reguluje obecnie u.op. i określa wymagania, jakim muszą odpowiadać opakowania ze względu na zasady ochrony środowiska oraz sposoby postępowania z opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, zapewniające ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W art. 3 u.op. wprost wskazuje na cel, jaki ma do zrealizowania, to jest zmniejszenie ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ilości i szkodliwości dla środowiska opakowań i odpadów opakowaniowych na etapie procesu produkcyjnego, wprowadzania do obrotu, dystrybucji i przetwarzania, w szczególności przez wytwarzanie czystych produktów i stosowanie czystych technologii. Ustawa składa się z 83 artykułów podzielonych na 14 rozdziałów i reguluje kwestie dotyczące tak opakowań, jak i wprowadzania w nich produktów, obowiązki określonych kategorii podmiotów oraz sankcje za niezachowanie się zgodnie z normą.

Do dnia dzisiejszego nie zostały niestety wprowadzone do u.op. szczegółowe rozwiązania dotyczące ROP i dyrektywy SUP. Polski ustawodawca poprzestał na wprowadzeniu do porządku prawnego definicji *systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta* i dodatkowo z dniem 1 stycznia 2022 r. został zmieniony art. 22 u.o., do którego dodano ogólne zapisy dotyczące ROP tj. partycypacji w kosztach gospodarowania odpadami, w tym kosztach związanych z niezbędną infrastrukturą i jej eksploatacją, które mają być ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów. Należy przy tym wskazać, że to dopiero ustawa zmieniająca doprecyzowała, że do kosztów gospodarowania odpadami zalicza się również wszelkie wydatki związane z niezbędną infrastrukturą i jej eksploatacją. Ponadto, w ust. 2–4 powołanego artykułu określono, w jaki sposób podmiot wprowadzający produkty na terytorium kraju powinien ponosić koszty gospodarowania odpadami, z uwzględnieniem zbiorowego wypełniania obowiązków wynikających z systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Zgodnie z art. 22 ust. 2 u.o. w przypadkach określonych w przepisach odrębnych koszty gospodarowania odpadami ponosi określony w tych przepisach wprowadzający produkty do obrotu na terytorium kraju, a do kosztów tych zalicza się koszty:

1. selektywnego zbierania odpadów powstałych z produktów, a następnie ich transportu i przetwarzania oraz koszty niezbędne do realizacji innych celów

- i zadań, o których mowa w przepisach odrębnych, pomniejszone o przychody z ponownego użycia, ze sprzedaży materiałów pochodzących z przetwarzania tych odpadów, a w przypadku wprowadzenia systemu kaucyjnego – z nieodebranej kaucji;
2. informowania posiadaczy odpadów powstałych z produktów o środkach służących zapobieganiu powstawaniu odpadów, zakładach zajmujących się ponownym użyciem i przygotowaniem do ponownego użycia, systemach zbierania odpadów oraz o sposobach zapobiegania zaśmiecaniu;
 3. gromadzenia danych dotyczących produktów wprowadzanych do obrotu oraz zbierania i przetwarzania odpadów powstałych z produktów, a także sprawozdawczości w tym zakresie.

Natomiast w przypadku zbiorowego wypełniania obowiązków wynikających z systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta realizowanych przez podmiot reprezentujący wprowadzających produkty koszty, o których mowa powyżej, różnicuje się w odniesieniu do poszczególnych produktów lub grup podobnych produktów, z uwzględnieniem ich trwałości, przydatności do naprawy, ponownego użycia i recyklingu oraz obecności w nich substancji niebezpiecznych. Ustawodawca przy tym w ust. 3 art. 22 u.o. wskazał, że koszty, o których mowa w ust. 2, są ustalane między podmiotami uczestniczącymi w systemie rozszerzonej odpowiedzialności producenta, tak aby nie przekraczały kosztów niezbędnych do świadczenia usług gospodarowania odpadami²⁰⁰.

Dodatkowo, dodany w wyniku wspomnianej nowelizacji u.o. artykuł 22a u.o. – wprowadził do prawa krajowego nowe obowiązki wprowadzających produkty do obrotu w ramach systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Zgodnie z powołanym przepisem, w ramach systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta wprowadzający produkty do obrotu na terytorium kraju, którzy realizują obowiązki samodzielnie, albo podmioty realizujące w ich imieniu obowiązki:

1. nie ograniczają wykonywania obowiązków do przypadków, w których zbieranie i przetwarzanie odpadów przynosi największe zyski;

²⁰⁰ Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 17.11.2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2021.2151.

2. *zapewniają odpowiednią dostępność systemu zbierania odpadów na obszarze, na którym wprowadzają produkty do obrotu;*
3. *posiadają środki finansowe i organizacyjne niezbędne do wykonywania obowiązków;*
4. *stosują mechanizmy samokontroli, w szczególności audyty, w zakresie:*
 - a. *zarządzania finansami przeznaczonymi na realizację obowiązków,*
 - b. *gromadzenia danych i sporządzania sprawozdań dotyczących produktów wprowadzanych do obrotu,*
 - c. *zbierania i przetwarzania odpadów powstałych z produktów;*
5. *udostępniają publicznie informacje o realizacji celów w zakresie gospodarowania odpadami, w tym realizacji obowiązków określonych w pkt 1-4, a w przypadku podmiotów realizujących obowiązki w imieniu wprowadzających produkty do obrotu na terytorium kraju - podmioty te udostępniają dodatkowo informacje o:*
 - a. *strukturze własności i członkostwa tych podmiotów,*
 - b. *wkładach finansowych wnoszonych przez wprowadzających produkty do obrotu na terytorium kraju, w odniesieniu do każdej tony produktu wprowadzonego do obrotu,*
 - c. *procedurze wyboru podmiotów gospodarujących odpadami.*

Jak wynika z treści uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej, przepisy dotyczące systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta zawarte w art. 22 i art. 22a u.o., z uwzględnieniem wyłączenia, o którym mowa w art. 22 ust. 5 u.o., zostaną wdrożone do systemów ustanowionych na podstawie:

1. ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej,
2. ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
3. ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach,
4. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi,
5. ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

Autorka interpretuje to w ten sposób, że zapisy art. 22 i 22a u.o. określają wyłącznie ramy systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta tj. minimalne wymagania w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Natomiast system rozszerzonej odpowiedzialności producenta dla danej kategorii produktów zostanie sprecyzowany dopiero w późniejszym terminie w przepisach prawnych ustaw szczegółowych. Dla przykładu, w celu zapewnienia zgodności systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, ustanowionych przepisami u.op., ze zmianami wprowadzonymi w art. 8 i art. 8a dyrektywy ramowej o odpadach, odpowiednie przepisy zostaną wprowadzone w późniejszym terminie, co zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy opakowaniowej powinno nastąpić do dnia 31 grudnia 2024 r. Obecnie procedowany jest projekt zmian w u.op. z dnia 5 sierpnia 2021 r., który nadal jest na etapie opiniowania²⁰¹.

Zdecydowanie gorzej wygląda implementacja do polskiego systemu prawnego zapisów dyrektywy SUP, która do dnia dzisiejszego nie została wykonana, a ma nastąpić dopiero poprzez zmianę w u. o.ob.p. i u.op.

Projekt zmiany u.o.ob.p. z dnia 19 marca 2021 r., jest obecnie po etapie konsultacji i stanowiska Komisji Prawniczej z dnia 3.11.2022 r.²⁰²

Z kolei projekt zmiany u.op. z dnia 14 stycznia 2022 r. dotyczący wprowadzenia systemu kaucyjnego²⁰³, który ma objąć nie tylko opakowania jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych tj. butelki z tworzywa sztucznego o pojemności do 3 litrów, ale także butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 litra oraz puszki metalowe, budzi wiele wątpliwości, chociażby dlatego, że pozwala na tworzenie wielu systemów kaucyjnych prowadzonych przez podmioty reprezentujące.

Poza tym nie precyzuje sposobu pobierania i rozliczania kaucji, ani rozliczeń pomiędzy podmiotami prowadzącymi systemy kaucyjne, pozostawiając te kwestie w gestii danego systemu kaucyjnego i treści zezwolenia jakie będzie musiał uzyskać podmiot reprezentujący²⁰⁴.

²⁰¹ Dostęp dnia 30.11.2022 r. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12349805/katalog/12808311#12808311>

²⁰² Dostęp dnia 30.11.2022 r. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12345305/katalog/12777289#12777289>

²⁰³ Projekt ma na celu zapewnienie częściowej transpozycji dyrektywy SUP. W art. 9 dyrektywy SUP zawarty jest obowiązek zapewnienia selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych powstałych z butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3l wraz z ich zakrętkami i wieczkami na poziomie 77% w 2025 r. oraz 90% w 2029 r. W celu zapewnienia wskazanych poziomów selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań, o których mowa w art. 9 ust. 1 dyrektywy SUP w odniesieniu do opakowań wskazanych w części F załącznika do tej dyrektywy, w projekcie ustawy przewidziano wprowadzenie systemu kaucyjnego obejmującego opakowania na napoje z tworzyw sztucznych.

²⁰⁴ Dostęp dnia 30.11.2022 r. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12356003/katalog/12851469#12851469>

3.4. Wnioski końcowe

Przedstawiona w rozdziale 3 analiza dokumentów tak politycznych, jak i prawnych Unii Europejskiej i Polski, obowiązujących obecnie oraz tych historycznych, pozwala na usystematyzowanie celów w zakresie odpadów opakowaniowych na:

1. nienormatywne cele priorytetowe wyznaczone przez politykę ochrony środowiska Unii Europejskiej,
2. nienormatywne cele priorytetowe wyznaczone przez polską politykę ochrony środowiska,
3. normatywne cele generalne i sektorowe wyznaczone przez prawo wtórne Unii Europejskiej,
4. normatywne cele generalne i sektorowe wyznaczone przez prawo krajowe.

Definiując cele, autorka pracy rozumie je jako stan rzeczy, który chce zrealizować podmiot ustanawiający. Zaproponowany podział odnosi się zatem do kryterium źródła, w którym cele zostały sformułowane, czy jest to dokument o charakterze politycznym, czy normatywnym. Analiza celów według powyższej systematyki wyłącza kryteria ich dalszego usystematyzowania. Cele normatywne sektorowe dotyczące odpadów można uporządkować zgodnie z hierarchią aktów prawnych, w których zostały zapisane, na cele ogólne dotyczące odpadów w ogólności i cele szczegółowe odnoszące się do danej kategorii odpadów, w tym przypadku odpadów opakowaniowych.

Przechodząc do usystematyzowania poszczególnych rodzajów celów, cele nienormatywne UE o charakterze priorytetowym wynikają z VII programu działania, które miały być osiągnięte do 2020 r., i odnoszą się do ochrony środowiska jako całości, są to:

1. Ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii;
2. Przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną;
3. Ochrona obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem problemami i zagrożeniami dla ich zdrowia i dobrostanu;
4. Maksymalizacja korzyści płynących z prawodawstwa Unii w zakresie środowiska poprzez lepsze wdrażanie tego prawodawstwa;

5. Doskonalenie wiedzy i bazy dowodowej unijnej polityki w zakresie środowiska;
6. Zabezpieczenie inwestycji na rzecz polityki w zakresie środowiska i klimatu oraz uwzględnienie kosztów ekologicznych wszelkich rodzajów działalności społecznej;
7. Lepsze uwzględnienie problematyki środowiska i większa spójność polityki;
8. Wspieranie zrównoważonego charakteru miast Unii;
9. Zwiększenie efektywności Unii w podejmowaniu międzynarodowych wyzwań związanych ze środowiskiem i klimatem.

Celem priorytetowym odnoszącym się do odpadów, który jest ujęty w priorytecie 2, tj. przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną, jest dążenie do oszczędnego gospodarowania zasobami oraz gospodarki obiegowej GOZ. Program wskazuje także na cel priorytetowy odnoszący się do opakowań, które należy zoptymalizować, aby zminimalizować ich wpływ na środowisko.

Z kolei w odniesieniu do polskiej polityki ekologicznej 2030 nie jest łatwo określić jej główny cel. Zdaniem autorki jest to cel polegający na rozwoju potencjału środowiska na rzecz obywateli i przedsiębiorców, przez co należy rozumieć wzrost efektywności środowiskowego potencjału rozwoju pozwalający na użytkowanie go dla zaspokojenia aktualnych potrzeb rozwojowych i wzrostu jakości życia oraz zachowania zasobów rozwojowych dla przyszłych pokoleń. Celu tego nie da się przypisać żadnemu z celów priorytetowych VII Programu Działania, gdyż polityka polski nie odnosi się do celów zakreślonych w VII Programie działania. Polityka ekologiczna wskazuje tylko ogólnikowo na zasadę zrównoważonego rozwoju, gospodarkę w obiegu zamkniętym czy zasadę „zanieczyszczający płaci” jako na podstawowe zasady, na których opiera się krajowa polityka ekologiczna. W zakresie gospodarki odpadami cele polegają na dążeniu do nowoczesnej gospodarki odpadami, zgodnej z unijną hierarchią postępowania z odpadami i dążącej do wdrażania modelu gospodarczego opartego na obiegu zamkniętym. Cele szczegółowe polityki mają być wspierane przez cele horyzontalne, dotyczące edukacji ekologicznej oraz efektywności funkcjonowania instrumentów ochrony środowiska.

By było możliwe zrealizowanie celów nienormatywnych, konieczne są normy prawne precyzujące cele normatywne, które powinny zapewnić realizację celu nienormatywnego. Można zatem uznać, że normy prawne są z jednej strony instrumentem do realizacji celów nienormatywnych, a z drugiej źródłem celów

normatywnych. Takie stwierdzenie można zastosować w odniesieniu tak do prawa unijnego, jak i polskiego.

Na poziomie Unii Europejskiej cele normatywne są określone w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów i dyrektywie dotyczącej odpadów opakowaniowych. Jak wskazano powyżej, hierarchia aktów prawnych, w których cele zostały określone, wpływa na ich podział na cele ogólne i szczegółowe.

Celem normatywnym ogólnym wynikającym z Dyrektywy odpadowej jest ochrona środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez zapobieganie i zmniejszenie ilości odpadów oraz negatywnego wpływu ich wytwarzania i gospodarowania nimi oraz przez zmniejszenie całkowitego wpływu użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania, co ma zasadnicze znaczenie dla przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz dla zapewnienia konkurencyjności Unii w perspektywie długoterminowej.

W ramach powyższego celu nie określono celów szczegółowych dla odpadów opakowaniowych, ponieważ te wynikają z dyrektywy opakowaniowej, ale określono cele ilościowe dotyczące odpadów komunalnych. Cele te mają pośrednie znaczenie dla celów dotyczących odpadów opakowaniowych, które powstają zarówno w gospodarstwach domowych, jak i poza nimi, ponieważ realizacja celów przewidzianych dla odpadów komunalnych wpływa na poziom realizacji celów dla odpadów opakowaniowych.

Tak więc cele mające znaczenie dla odpadów opakowaniowych to:

- a. do 2020 r. przygotowanie do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak papier, metal, plastik i szkło z gospodarstw domowych i w miarę możliwości innego pochodzenia, pod warunkiem, że te strumienie odpadów są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, zostanie zwiększone wagowo do minimum 50%;
- b. do 2025 r. przygotowanie do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, które zostaną zwiększone wagowo do minimum 55%,
- c. do 2030 r. przygotowanie do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, które zostaną zwiększone wagowo minimum do minimum 60%,
- d. do 2035 r. przygotowanie do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, które zostaną zwiększone wagowo minimum do minimum 65%,

Z kolei cele dyrektywy opakowaniowej, czyli cele szczegółowe dotyczące bezpośrednio odpadów opakowaniowych, to zapobieganie powstawaniu odpadów opakowaniowych między innymi poprzez ustanowienie środków zapewniających ich ponowne użycie, recykling oraz inne formy odzysku, aby ograniczyć ostatecznie ich unieszkodliwianie i przyczynienie się do przechodzenia na gospodarkę w obiegu zamkniętym.

Dyrektywa opakowaniowa precyzuje cele ilościowe:

- a) nie później niż do dnia 31 grudnia 2025 r. co najmniej 65%, a do dnia 31 grudnia 2030 r. co najmniej 70% wagowo wszystkich odpadów opakowaniowych zostanie poddanych recyklingowi;
- b) nie później niż do grudnia 2025 r. zostaną osiągnięte następujące minimalne wielkości docelowe recyklingu w odniesieniu do następujących materiałów zawartych w odpadach opakowaniowych:
 - 50% wagowo tworzywa sztuczne,
 - 25% wagowo dla drewna,
 - 70% wagowo dla metali żelaznych,
 - 50% wagowo dla aluminium,
 - 70% wagowo dla szkła,
 - 75% wagowo dla papieru i tektury;
- c) do dnia 31 grudnia 2030 r. zostaną osiągnięte następujące minimalne wielkości docelowe recyklingu w odniesieniu do następujących materiałów zawartych w odpadach opakowaniowych:
 - 55% wagowo tworzywa sztuczne,
 - 30% wagowo dla drewna,
 - 80% wagowo dla metali żelaznych,
 - 60% wagowo dla aluminium,
 - 75% wagowo dla szkła,
 - 85% wagowo dla papieru i tektury.

Realizacja celów ilościowych, które można określić także jako cele bezpośrednie, powinna zapewnić realizację celów ogólnych. Dyrektywa opakowaniowa dała państwom

członkowskim możliwość przesunięcia terminu realizacji ww. celów maksymalnie o 5 lat.

Odpowiednio odnosząc się do przywołanej we wstępie do niniejszego rozdziału systematyki zaproponowanej przez J. Wróblewskiego²⁰⁵, cele normatywne można usystematyzować jako cele pośrednie i bezpośrednie, podmiotowe lub przedmiotowe, długofalowe lub doraźne, negatywne i pozytywne. Dodatkowo wśród celów normatywnych wyłoniły się cele, którym można przypisać cechę o charakterze jakościowym lub ilościowym. Cele ilościowe to takie, które, na ile to możliwe, są skonkretyzowane przez ilościowe (liczbowe) standardy jakości poszczególnych elementów środowiska czy standardy dopuszczalnych zagrożeń. Cele jakościowe odnoszą się do spełnienia określonych dla danego produktu, usługi, organizacji lub procesu wymagań. Kluczowe zatem dla celu o charakterze jakościowym jest zdefiniowanie określonego wymagania i ustanowienie normy, wskaźnika za pomocą którego można byłoby spełnienie celu jakościowego zmierzyć.

Cele normatywne określone w u.o. to cel ogólny, polegający na ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi, zapobieganiu i zmniejszeniu negatywnego wpływu na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikającego z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczeniu ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawieniu efektywności takiego użytkowania.

Ustawa opakowaniowa wprost wskazuje na cel, jaki ma do zrealizowania, to jest zmniejszenie ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ilości i szkodliwości dla środowiska opakowań i odpadów opakowaniowych na etapie procesu produkcyjnego, wprowadzania do obrotu, dystrybucji i przetwarzania, w szczególności przez wytwarzanie czystych produktów i stosowanie czystych technologii. Cele te można określić jako cele pośrednie. Cele bezpośrednie, to znaczy polegające na zachowaniu adresata normy zgodnego z normą.

Ustawa opakowaniowa w odniesieniu do celu pośredniego wskazanego powyżej sformułowała cele bezpośrednie.

1. zmniejszenie ilości i szkodliwości oddziaływania na środowisko materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych na etapie procesu

²⁰⁵ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa...*, op. cit., s.10

produkcyjnego, wprowadzania do obrotu i przetwarzania, w szczególności poprzez wytwarzanie czystych produktów i stosowanie czystych technologii w taki sposób, aby:

1) opakowania nie zawierały szkodliwych substancji w ilościach stwarzających zagrożenie dla produktu, środowiska lub zdrowia ludzi;

2) maksymalna suma zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniu nie przekraczała 100 mg/kg, z wyłączeniem opakowań określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 4.;

3) objętości i masa opakowań były ograniczone do niezbędnego minimum wymaganego do spełnienia funkcji opakowania, o których mowa w art. 3 ust. 1 oraz zapewnienia poziomu bezpieczeństwa produktowi, biorąc pod uwagę oczekiwania użytkownika;

4) wprowadzać do obrotu opakowania projektowane i wykonane w sposób umożliwiający:

a) ich wielokrotne użycie i późniejszy recykling albo

b) przynajmniej ich recykling, jeżeli nie jest możliwe ich wielokrotne użycie, albo

c) inną niż recykling formę ich odzysku, jeżeli nie jest możliwy ich recykling;

5) zapewnić odzysk w tym recyklingu odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak opakowania, w których były wprowadzone produkty, a w przypadku środków niebezpiecznych wprowadzanych w opakowaniach dodatkowo zapewnić systemu zbierania.

6) wdrażać edukację ekologiczną.

Ustalenie systematyki celów w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych nie jest proste. Polska jako członek Unii Europejskiej jest zobowiązana realizować wspólne dla wszystkich krajów członkowskich cele w tym zakresie, co oznacza, że polityka naszego kraju powinna uwzględniać cele polityki unijnej, a polskie prawo powinno zapewniać realizację celów normatywnych zawartych w dyrektywach. Badając skuteczność określonego zespołu norm prawnych, należy ocenić stopień realizacji zakładanego przez ustawodawcę celu pośredniego poprzez zachowanie adresata danej normy, które realizuje cel bezpośredni. By to było możliwe, cele te muszą być odpowiednio skonstruowane, to znaczy tak, by cele normatywne zapewniały realizację celu nienormatywnego, cel ogólny celu szczegółowego, a cel bezpośredni celu pośredniego. Przekładając powyższe na opisane cele w rozdziale trzecim, w ocenie

autorki pracy zostały one skonstruowane w taki sposób, który gwarantuje realizację poszczególnych celów.

Rozdział IV.

Prawa i obowiązki przedsiębiorców, organizacji odzysku opakowań i organizacji samorządu gospodarczego

4.1. Uwagi wstępne

Normy prawne powinny być tak skonstruowane, żeby realizowały cele bezpośrednie. Jak określił to J. Wróblewski, powinny wywołać zgodne z normą zachowanie adresata normy, a cel pośredni to następstwo tego zachowania²⁰⁶. Dla realizacji powyższego zadania niezbędna jest poprawna legislacja, to znaczy takie skonstruowanie normy prawnej, jak i całego ich zespołu, by zrealizować zarówno cele bezpośrednie, jak i cele pośrednie, jakie stawia przed sobą ustawodawca.

Norma prawna powinna składać się z co najmniej dwóch elementów hipotezy i dyspozycji albo hipotezy i sankcji. Hipoteza wskazuje, kto i kiedy jest zobowiązany do określonego zachowania, a dyspozycja normy ma za zadanie wskazać sposób zachowania adresata normy. Normy prawne mogą nakładać na adresata obowiązek, nakaz lub zakaz określonego zachowania.

Ustawa opakowaniowa od strony przedmiotowej dotyczy dwóch grup zagadnień – gospodarki opakowaniami i gospodarki powstającymi z tych opakowań odpadami. Zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy powinien być konsekwencją celów bezpośrednich i pośrednich, jakie stawia sobie ustawodawca, konstruując przepisy prawa regulujące daną dziedzinę. W związku z tym konstrukcja przepisów prawa u.op. i zrekonstruowanych na ich podstawie norm prawnych powinny zapewnić realizację celów tak bezpośrednich, jak i pośrednich. W związku z tym należy sprawdzić, czy dla realizacji konkretnych celów zostały odpowiednio skonstruowane normy prawne, to znaczy, czy ich adresatami są właściwe podmioty i czy nakazują lub zakazują odpowiednio sprecyzowane zachowania. Już w art. 1 ust. 2 u.op. wskazuje, że reguluje prawa i obowiązki określonych kategorii przedsiębiorców, których zachowania ustawodawca uznaje za mające wpływ na realizację

²⁰⁶ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa....., op. cit.*, zeszyt 1–2, s. 17

założonych sobie celów. Realizację celu ma zapewnić skonstruowanie norm prawnych nakładających na ich adresatów różnego rodzaju nakazy lub zakazy, które mają wywołać takie zachowanie adresata, którego skutki zapewniają realizację celów bezpośrednich założonych przez ustawodawcę.

4.2. Obowiązki podmiotów wprowadzających opakowania

Cel normatywny, polegający na zmniejszeniu ilości i szkodliwości materiałów oraz substancji zawartych w opakowaniach i powstałych z nich odpadach opakowaniowych, został przetransponowany wprost z dyrektywy opakowaniowej. By go zrealizować, u.op. nakłada na podmioty będące wprowadzającymi opakowania, a pośrednio także na przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach, wymagania dotyczące opakowań. Wymogi zasadnicze dotyczące opakowań zostały uregulowane w załączniku II do dyrektywy opakowaniowej. Zgodnie z art. 9 dyrektywy opakowaniowej państwa członkowskie zapewniają, aby wprowadzane były do obrotu tylko opakowania, które spełniają wszystkie zasadnicze wymagania określone w dyrektywie. Za realizujące wymagania uznaje się opakowania spełniające warunki określone w odpowiednich normach zharmonizowanych, a jeśli nie istnieją normy zharmonizowane, w odpowiednich normach krajowych. W załączniku II do dyrektywy opakowaniowej znalazły się wymogi dotyczące produkcji, składu, przydatności do wielokrotnego użytku i do odzysku opakowań. Poprzez zmianę dyrektywy z 30 maja 2018r.²⁰⁷ dodano wymóg, że opakowania mają być projektowane, wytwarzane i wprowadzane do obrotu w sposób pozwalający na ich wielokrotne użycie i odzysk, w tym recykling, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami. Nowelizacja polegała również na tym, że wprowadzono wymóg dotyczący kompostowania odpadów opakowaniowych, z którego wynika, że odpady opakowaniowe przetwarzane przez kompostowanie mają mieć taką podatność na biodegradację, która nie stanowi przeszkody w selektywnym ich zbieraniu i poddawaniu procesowi kompostowania.

Poprzez sformułowanie „wprowadzający opakowania jest obowiązany” zawarte w art. 11 i następnym u.op. ustawodawca skonstruował nakaz skierowany do wszystkich podmiotów wprowadzających opakowania, tj. producentów, importerów, dokonujących

²⁰⁷ Dz.U. UE.L. 2018.150.141 z dnia 2018.06.14.

wewnątrzspółnotowej dostawy i wewnątrzspółnotowego nabycia opakowań, polegający na obowiązku ograniczenia ilości i negatywnego oddziaływania na środowisko substancji stosowanych do wytwarzania opakowań oraz wytwarzanych z nich odpadów. Obowiązek ten ma na celu ograniczenie ilości i negatywnego oddziaływania na środowisko substancji stosowanych do produkcji opakowań oraz wytwarzanych z nich odpadów.

Ustawa opakowaniowa precyzuje ten nakaz poprzez określenie wymagań, jakie muszą spełnić wszystkie kategorie opakowań, to znaczy jednostkowe, zbiorcze oraz transportowe.

Wymagania te dotyczą:

1. ograniczenia w opakowaniach szkodliwych substancji, tak by nie stwarzały zagrożenie dla produktu, środowiska lub zdrowia ludzi;
2. maksymalnej dopuszczalnej sumy zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniu, tak by nie przekraczała 100 mg/kg;
3. objętości i masy opakowań, tak by była ona ograniczona do niezbędnego minimum wymaganego do spełnienia funkcji opakowania oraz zapewnienia poziomu bezpieczeństwa produktowi, biorąc pod uwagę oczekiwania użytkownika.

Drugim bardzo ważnym wymogiem związanym ze składem surowcowym opakowań jest ogólnikowo sformułowany w u.op. obowiązek wprowadzającego opakowania do zminimalizowania w składzie opakowania zawartości substancji niebezpiecznych i szkodliwych dla życia, zdrowia lub środowiska. Bardziej szczegółowe postanowienia dotyczą natomiast ograniczenia w składzie opakowań metali ciężkich, takich jak ołów, kadm, rtęć i chrom sześciowartościowy. U.op. w ślad za dyrektywą opakowaniową przyjęła, że maksymalna suma zawartości wymienionych metali w opakowaniach co do zasady nie może przekroczyć poziomu 100 mg/kg, przy czym dopuszcza ona również pewne odstępstwa sprecyzowane w rozporządzeniu wykonawczym do u.op.²⁰⁸

²⁰⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21.01.2015 r. w sprawie opakowań, do których nie stosuje się wymagań dotyczących zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniach, Dz. U. 2015 poz. 137.

Jest to granica maksymalna, której nie można naruszyć, zasady badania jej dotrzymania ustala także rozporządzenie wykonawcze²⁰⁹.

Poza tym opakowania mają być tak zaprojektowane i wykonane, by nadawały się do wielokrotnego użytku i późniejszego ich recyklingu, a jeżeli nie jest to możliwe, przynajmniej do ich recyklingu, jeżeli nie jest możliwe ich wielokrotne użycie, albo innej niż recykling formy ich odzysku, jeżeli nie jest możliwy ich recykling.

Oznacza to, że podmiot wprowadzający opakowania może wyprodukować i wprowadzić na rynek tylko takie opakowania, które spełniają powyżej określone wymagania.

Przepis art. 12 u.op. precyzuje wymagania stawiane opakowaniom, by nadawały się do odzysku. Opakowania przydatne do odzysku:

1. przez recykling – powinny być wytwarzane w sposób pozwalający na recykling określonego procentu masy materiału, z którego opakowanie zostało wykonane, zgodnie z przepisami odrębnymi;
2. przez kompostowanie – powinny posiadać zdolność do biodegradacji, o której mowa w pkt 3, niestanowiącą przeszkody w ich selektywnym zbieraniu, procesie kompostowania lub w innych działaniach, którym są one poddawane;
3. przez biodegradację – powinny posiadać zdolność rozkładu fizycznego, chemicznego, termicznego i biologicznego, zapewniającą ostateczny rozkład otrzymanego kompostu na dwutlenek węgla, biomasę i wodę;
4. energii – powinny posiadać minimalną wartość opałową dolną, pozwalającą na optymalizację odzyskiwania energii. Wymóg ten, jak należy zakładać, ma na celu zmniejszenie szkodliwości i ilości substancji i materiałów zawartych w powstałych z opakowań odpadach. Przepis art. 12 u.op. nie wskazuje wprost, kto ma zapewnić spełnienie tych wymagań, można natomiast przyjąć, że dotyczy to wszystkich podmiotów wprowadzających opakowania.

Trzecim wymogiem dotyczącym opakowań jest obowiązek wprowadzającego opakowania do wytwarzania opakowań w taki sposób, by ich objętość i masa były ograniczone do niezbędnego minimum wymaganego do spełnienia funkcji opakowania oraz zapewnienia poziomu bezpieczeństwa produktowi, biorąc pod uwagę oczekiwania użytkownika.

²⁰⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21.01.2015 r. w sprawie sposobu ustalania sumy zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniach, Dz. U.2015 poz. 170.

Wskazane wymagania odnoszą się do wszystkich opakowań, jakie są wprowadzane do obrotu na terenie Polski.

W myśl art. 13 u.op. wymagania dotyczące opakowań uważa się za spełnione w przypadku zgodności opakowania z normami zharmonizowanymi określonymi w Ustawie z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku²¹⁰. Oceny tej dokonuje się na podstawie przepisów ww. ustawy. System oceny zgodności tworzą zasady, procedury oraz normy określające sposób przeprowadzania oceny zgodności, a także wymagania dotyczące wyrobów podlegających ocenie zgodności.

To producent opakowania zgodnie z art. 13 ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku ma obowiązek:

1. zapewnić, żeby wyrób został zaprojektowany i wytworzony zgodnie z wymaganiami;
2. sporządzić dokumentację techniczną wyrobu;
3. przeprowadzić lub zlecić przeprowadzenie procedury oceny zgodności;
4. sporządzić deklarację zgodności i umieścić oznakowanie CE, a w przypadkach określonych w przepisach szczególnych inne oznakowanie, zgodnie z wymaganiami.

Zgodnie z art. 14 u.op. importer opakowań lub przedsiębiorca wprowadzający produkty w opakowaniach musi zapewnić, by wykorzystywane przez niego opakowania spełniały wszystkie powyższe wymagania. To znaczy, że nabywając je od producenta lub zlecając mu wyprodukowanie opakowania, powinien sprawdzić, czy opakowanie spełnia ustawowe wymagania.

Ustawodawca uznał, że wymagania stawiane opakowaniom uważa się za spełnione, jeżeli są zgodne z normami zharmonizowanymi. Normy te zostały przetłumaczone na język polski i ustanowione przez Polski Komitet Normalizacyjny jako normy PN-EN²¹¹. Zasadnicze wymagania dotyczące opakowań zostały zdefiniowane w art. 9 i art. 11 dyrektywy opakowaniowej i we wzmiankowanym już załączniku II. Dają one podstawę do przeprowadzenia oceny opakowań zgodnie z przyjętą w UE odpowiedzialnością przedsiębiorców (dostawców) za zagrożenia dla środowiska wynikające z wprowadzania na rynek opakowań, ich stosowania, a następnie odzysku

²¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1398.

²¹¹ Obwieszczenie Prezesa Polskiego Komitetu Normalizacyjnego z dnia 31.01.2018, M.P. 2018 poz. 288.

powstałych odpadów. Normy te pozwalają na dokonanie oceny zgodności z wymogami zasadniczymi dla opakowań.

Sposób i procedura przeprowadzania oceny spełnienia norm odbywa się zgodnie z procedurą zawartą w normie PN-EN 13427. Protokoły z oceny spełnienia norm dotyczących opakowań powinny być opracowane i przechowywane przez dostawcę co najmniej przez dwa lata od wprowadzenia na rynek opakowań lub opakowań wraz z produktem po raz pierwszy.

Poniżej zostaną omówione normy, które mają zastosowanie do opakowań.

PN-EN 13428:2007 – norma dotycząca wytwarzania i składu – zapobieganie poprzez redukcję u źródła. Jest to proces mający na celu zminimalizowanie masy i/lub objętości opakowań jednostkowych, zbiorczych i transportowych, z zachowaniem wymagań dotyczących opakowań, przy których użytkowanie i akceptacja przez użytkownika pozostają niezmienione, a w wyniku jego zastosowania osiągnięta jest minimalizacja wpływu opakowań na środowisko. Norma ta ma na celu ustanowienie procedury, przy zastosowaniu której uzyskana zostanie pewność, że masa lub/i objętość materiału opakowania są zmniejszone do niezbędnego minimum zapewniającego spełnienie funkcji opakowania w całym łańcuchu dostaw, bezpieczeństwa i higieny produktu, jak i konsumenta/użytkownika, akceptacji opakowanego produktu przez konsumenta/użytkownika. W normie tej wskazano także metodykę i procedurę określania obecności w opakowaniu czterech metali ciężkich wymienionych w art. 11 Dyrektywy.

PN-EN 13429:2007 – norma dotycząca wielokrotnego użycia. Norma ta zawiera definicję wielokrotnego użycia z Dyrektywy opakowaniowej. Producent opakowania powinien upewnić się, że wielokrotność użycia opakowania jest zamierzonym celem pakującego, jest możliwe zadowalające przywracanie opakowania do użytku, jest możliwe ponowne napełnianie/załadowanie opakowania w tym samym celu, jest dostępny właściwy system, konieczny do wspomaganie wielokrotnego użycia na rynkach, na których dostawca jest odpowiedzialny za umieszczenie opakowanego produktu. Jako system norma wskazuje postanowienia organizacyjne, techniczne lub/i finansowe umożliwiające wielokrotne użycie.

PN-EN 13430:2007 – norma dotycząca opakowań przydatnych do odzysku przez recykling materiałowy. Dokonując oceny opakowania bierze się pod uwagę wymagania powiązań etapów cyklu życia z kryteriami przydatności opakowań do recyklingu, wśród których jest nadzór nad projektowaniem/składem/procesem wytwarzania, dostosowanie do istniejących technologii recyklingu, obciążenie środowiska recyklingiem. W ocenie

bierze się pod uwagę etap projektowania, produkcji, użytkowania, sortowania u źródła, zbiórki i sortowania na końcowym etapie.

PN-EN 13431:2007 – norma dotycząca opakowań przydatnych do odzysku w postaci energii, w tym określenie minimalnej wartości opałowej dolnej. Opakowanie przewidziane do odzysku w postaci energii powinno być palne i umożliwiać uzysk ciepły. Uzysk ciepły to dodatnia różnica pomiędzy energią wydzielaną podczas spalania materiału a energią potrzebną w przemianie adiabatycznej do ogrzania substancji zawartych w materiale i nadmiaru powietrza, do temperatury otoczenia do określonej temperatury końcowej.

PN-EN 13432:2002 – norma dotycząca opakowań przydatnych do odzysku przez kompostowanie i biodegradację. W normie tej podano wymagania oraz procedury określające przydatność do kompostowania i obróbki opakowań i materiałów opakowaniowych w warunkach beztlenowych, uwzględniając cztery cechy, tj. biodegradowalność, rozdrobnienie podczas obróbki biologicznej, wpływ na proces obróbki biologicznej oraz wpływ na jakość uzyskanego kompostu.

Wymogi stawiane opakowaniom przez u.op. w zasadniczy sposób nie różnią się od tych z u.op. z 2001 r.

Spełnienie wymagań przez opakowanie weryfikuje jednostka oceniająca zgodność opakowania z normami, którą jest podmiot akredytujący powołany w Polsce zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającym wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu. Procedurę taką przeprowadza przedsiębiorca wprowadzający opakowanie na rynek lub sprowadzający w takim opakowaniu produkt do Polski.

Kolejny przepis u.op. art. 15 wskazuje, że przedsiębiorcy wprowadzający opakowania mogą je znakować, ale nie muszą. Przepis ten formułuje normę uprawniającą do określonego działania, a nie zobowiązującą do niego. W ustawie o opakowaniach z 2001r. sformułowany był obowiązek znakowania opakowań, chyba że rodzaj opakowania tego nie wymagał, co precyzowało rozporządzenie wykonawcze. Pierwsze rozporządzenie weszło w życie dnia 1 lipca 2003 r. i miało obowiązywać do dnia uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej²¹². Znakowaniu podlegały opakowania z aluminium i tworzyw sztucznych, a nie podlegały opakowania

²¹² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4.06.2003 r. w sprawie oznaczania opakowań, Dz. U. z 2003 r. Nr 105 poz. 994.

wielomateriałowe z udziałem aluminium i tworzyw sztucznych. Dnia 23 kwietnia 2004 r. zostało wydane nowe rozporządzenie tożsame w treści²¹³.

Konieczność zmiany przepisu z obligatoryjnego na fakultatywny była podyktowana formalnoprawnymi uwarunkowaniami związanymi z obrotem towarami przez granicę Polski (likwidacja granicy celnej z krajami Unii Europejskiej)²¹⁴.

Obowiązująca obecnie treść art. 15 u.op. stanowi, że przedsiębiorca wprowadzający produkty w opakowaniach, wytwarzający opakowania, importujący opakowania oraz dokonujący wewnątrzspółnotowego nabycia opakowań może umieszczać na opakowaniach oznakowania wskazujące na:

1. rodzaj materiałów, z których opakowania zostały wykonane;
2. możliwość wielokrotnego użycia opakowania w przypadku opakowań wielokrotnego użytku;
3. przydatność opakowania do recyklingu w przypadku opakowań przydatnych do recyklingu.

Oznakowanie umieszcza się na opakowaniu lub na naklejonej na nim etykiecie, a jeżeli rozmiary opakowania na to nie pozwalają – na dołączonej do opakowania ulotce informacyjnej, w sposób, który nie stanowi przeszkody dla recyklingu odpadów opakowaniowych. Oznakowanie powinno być wyraźne, widoczne, czytelne i trwałe również po otwarciu opakowania. Minister Środowiska rozporządzeniem z dnia 3 września 2014 r. określił wzory znakowania opakowań wskazujące na rodzaje materiałów, z których opakowanie zostało wykonane²¹⁵.

H. Żakowska klasyfikuje zakres informacji przekazywanych w formie znaków umieszczanych na opakowaniach na związane z zawartością oraz jej użytkowaniem, dotyczące opakowania, w tym znaki związane z ochroną środowiska i związane z transportem towarów tj. etykiety logistyczne, znaki manipulacyjne i dotyczące warunków transportu. Zdaniem H. Żakowskiej informacje przekazywane w postaci znaków stanowią ciekawszy sposób informowania konsumentów o towarze, a także szybciej ostrzegają o ewentualnym zagrożeniu w przypadku użytkowania substancji i mieszanin niebezpiecznych, a także transportu towarów niebezpiecznych, w międzynarodowym

²¹³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23.04. 2004 r. w sprawie określenia wzorów oznakowania opakowań, Dz. U. z 2004 r. Nr 94 poz. 927.

²¹⁴ Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, Dz. U. Nr 11, poz. 97.

²¹⁵ Rozporządzenie w sprawie wzorów oznakowania opakowań, Dz.U. z 2014 r. poz. 1298.

obrocie towarami nie stwarza bariery językowej²¹⁶. Wśród znaków stosowanych w odniesieniu do opakowań istotną rolę pełnią znaki związane z ochroną środowiska, które dostarczają informacje wspomagające działania związane z ograniczeniem negatywnego wpływu opakowań na środowisko oraz wspomagają właściwą gospodarkę odpadami powstałymi z opakowań a także pełnią rolę edukacyjną²¹⁷. Znaki związane z wymaganiami ochrony środowiska są stosowane w kraju i za granicą na zasadzie dobrowolności i H. Żakowska podzieli je na następujące grupy:

- znaki identyfikujące materiał opakowania;
- znaki potwierdzające spełnienie określonych wymagań lub kryteriów środowiskowych np. znaki przydatności do recyklingu materiałowego, znaki dla opakowań wielokrotnego użytku;
- znaki określające zawartość w opakowaniu surowca z recyklingu;
- znaki przynależności do obowiązującego systemu organizacyjno-prawnego związanego z gospodarką odpadami opakowaniowymi;
- znaki wskazujące na właściwe postępowanie z opakowaniem po jego wykorzystaniu;
- inne, w tym stosowane przez przedsiębiorców²¹⁸.

Dla przykładu, poniżej zostaną przedstawione wzory oznaczeń umieszczanych na opakowaniach wykonanych z:

- a. tworzywa sztucznego (rys. 1);
- b. papieru i tektury (rys. 2);
- c. stali i aluminium (rys. 3);
- d. drewna, w tym z korka (rys. 4);
- e. bawełny i juty (rys. 5);
- f. ze szkła (rys. 6);
- g. oznaczenie opakowania wielomateriałowego (papier, tektura, różne metale) (rys. 7);

²¹⁶ H. Żakowska, *Opakowania a środowisko wymagania, standardy, projektowanie, znakowanie*. PWN, Warszawa 2017 r., s. 214

²¹⁷ J. Kozłowska, *Przepisy dotyczące opakowań*, COBRO, 2007.

²¹⁸ H. Żakowska, *Systemy recyklingu odpadów opakowaniowych w aspekcie wymagań ochrony środowiska*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2008 r., [w] H. Żakowska, *Opakowania a środowisko...*, op. cit., s. 216.

- h. oznaczenie opakowania wskazujące na możliwość wielokrotnego użycia (rys. 8);
- i. oznaczenie opakowania wskazujące na przydatność do recyklingu (rys. 9).



Rysunek 1. Oznaczenie opakowania z tworzywa sztucznego



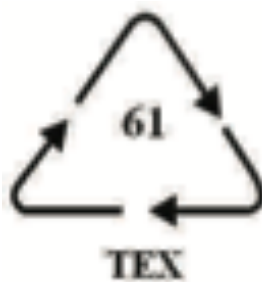
Rysunek 2. Oznaczenie opakowania z papieru i tektury



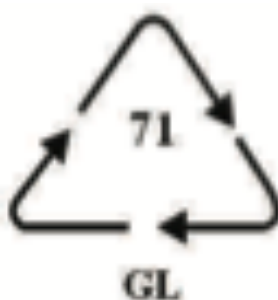
Rysunek 3. Oznaczenie opakowania ze stali i aluminium



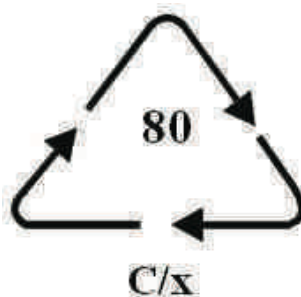
Rysunek 4. Oznaczenie opakowania z drewna, w tym z korka



Rysunek 5. Oznaczenie opakowania z bawełny i juty



Rysunek 6. Oznaczenie opakowania ze szkła



Rysunek 7. Oznaczenie opakowania wielomaterialowego (papier, tektura, różne metale)



Rysunek 8. Oznaczenie opakowania wskazujące na możliwość wielokrotnego użycia



Rysunek 9. Oznaczenie opakowania wskazujące na przydatność do recyklingu

Na terenie Unii Europejskiej funkcjonują także inne znaki umieszczane na opakowaniach, takie jak znak ekologiczny, tzw. stokrotka lub tzw. zielona stokrotka (rys. 10), oraz tzw. zielony punkt (rys. 10).



Rysunek 10. Znak ekologiczny tzw. zielona stokrotka



Rysunek 11. Znak ekologiczny tzw. zielony punkt

Prawne ramy funkcjonowania pierwszego znaku zostały określone w Rozporządzeniu nr 66/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie oznakowania ekologicznego UE²¹⁹. Znak ten jest wielobranżowym

²¹⁹ Dz. Urz. UE z 30.1.2010, L 27/1.

oznaczeniem powstałym w roku 1992 (jako alternatywa dla państwowych ekologicznych znaków towarowych krajów zrzeszonych), który gwarantuje określoną jakość ekologiczną danego produktu (w tym przypadku opakowania) także poza granicami państw członkowskich Unii Europejskiej.

Drugi z tych znaków, czyli tzw. zielony punkt, jest natomiast oznaczeniem ekologicznym, którego umieszczenie na opakowaniu niesie za sobą informację o tym, że podmiot gospodarczy, który wprowadził to opakowanie do obrotu, uiścił opłatę licencyjną przeznaczoną na pokrycie kosztów jego odzysku i wykorzystanie w ramach tzw. systemu dualnego. Licencji na terenie Polski na ten znak udziela Rekopol Organizacja Odzysku Opakowań S.A., która została do tego upoważniona na podstawie licencji wyłącznej przez właściciela znaku Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland (DSD).

Bez wątpienia każde oznakowanie czy informacja umieszczone na opakowaniu to element komunikacji tak z konsumentem, jak i podmiotem, który zajmuje się zagospodarowaniem odpadów powstałych z opakowań. Jaką rolę może odgrywać taka informacja? Może wpływać na decyzję konsumenta, które opakowanie wybierze, a którego nie - z uwagi na materiał, z jakiego zostało wykonane lub w jaki sposób może zostać zagospodarowany odpad z niego powstały, jakie substancje i w jakich ilościach w sobie zawiera, jakie wartości popiera producent opakowania lub umieszczonego w nim produktu. Celem znakowania opakowań zgodnie z art. 8 Dyrektywy opakowaniowej jest ułatwienie ich zbiórki, wielokrotnego użytku czy odzysku, w tym recyklingu. Oznakowanie ma wskazywać materiał, z jakiego opakowanie jest wykonane, by ułatwić jego identyfikację przez odpowiednią gałąź przemysłu²²⁰.

Niestety skuteczności tego instrumentu nie sprzyja brak jednolitego systemu znakowania we wszystkich państwach Wspólnoty. Zdaniem autorki pracy brak jednolitego i obowiązkowego systemu znakowania opakowań na terenie wszystkich państw UE jest błędem.

Jak wynika z ogłoszonego przez Komisję Europejską, dnia 30 listopada 2022 r. projektu zmian w dyrektywie opakowaniowej, znakowanie opakowań ma zostać

²²⁰ Decyzja Komisji 97/129/WE zawiera zestaw oznaczeń dla materiałów wykorzystywanych do produkcji opakowań takich jak tworzywa sztuczne, szkło, papier i tektura, metale, drewno, materiały tekstylne, materiałów mieszanych.

ujednolicone na terenie całej Unii Europejskiej, a wprowadzanie opakowań nie spełniających wymagań prawnych będzie zabronione ²²¹.

4.3. Obowiązki przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach

4.3.1. Obowiązek zapewnienia recyklingu odpadów opakowaniowych

Obowiązek zapewnienia recyklingu odpadów opakowaniowych nałożony na przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach służy realizacji celu normatywnego zmniejszenia ilości, a zatem i szkodliwości odpadów opakowaniowych dla środowiska. Przed 1 stycznia 2022 r. tj. przed zmianą u.op. przedsiębiorcą wprowadzający produkty w opakowaniach miał obowiązek zapewnienia ich odzysku w tym recyklingu, a od 2022 r. jest to już obowiązek samego recyklingu. Zgodnie z treścią art. 17 u.op. przedsiębiorca wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany zapewnić recykling odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpady opakowaniowe powstałe z tego samego rodzaju opakowań jak opakowania, w których wprowadził produkty. Rozszyfrowanie zawilego przy pierwszym czytaniu przepisu pokazuje, że obowiązek w nim zdefiniowany polega na tym, że przedsiębiorca wprowadzający na rynek swoje produkty w opakowaniach ze szkła musi zapewnić recykling odpadów opakowaniowych ze szkła, a nie np. z papieru.

Jeżeli przedsiębiorca wprowadza w opakowaniach środki niebezpieczne, jest dodatkowo zobowiązany zorganizować system zbierania oraz recykling odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych, a wprowadzający środki niebezpieczne będące środkami ochrony roślin jeszcze dodatkowo musi sfinansować koszty zbierania opakowań po tych środkach przez jednostki handlowe. Rozszerzone obowiązki o zbieranie mają także wprowadzający produkty w opakowaniach wielomateriałowych²²². Nakaz ten ma na celu zmniejszenie ilości odpadów

²²¹ Projekt rozporządzenia dotyczącego opakowań i odpadów opakowaniowych, Bruksela 30.11.2022 r. COM (2022) 677 final, 2022/0396 (COD).

²²² Zgodnie z definicją z art. 8 pkt.10 u.o. przez opakowanie wielomateriałowe rozumie się opakowanie wykonane co najmniej z dwóch różnych materiałów, których nie można rozdzielić ręcznie lub za pomocą prostych metod mechanicznych.

opakowaniowych, które trafią na składowiska, ale także ponowne wykorzystanie surowców, z których zostały wykonane.

Wprowadzający produkty w określonych rodzajach opakowań może wykonywać obowiązek recyklingu, samodzielnie albo za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań, której zleci jego wykonanie. Samodzielne wykonywanie obowiązku jest możliwe poprzez poddawanie recyklingowi:

1. wyłącznie odpadów opakowaniowych wytworzonych przez tego przedsiębiorcę lub
2. odpadów opakowaniowych zebranych od innych posiadaczy odpadów takiego samego rodzaju i w takiej samej masie, jak odpady opakowaniowe powstałe z wprowadzonych przez niego do obrotu produktów w opakowaniach.

Jeżeli ww. obowiązek przedsiębiorcy przejmuje organizacja odzysku opakowań, musi to zrobić na podstawie zawartej z nią w formie pisemnej pod rygorem nieważności umowy, w odniesieniu do całej masy opakowań jednego lub kilku rodzajów, jakie wprowadzający produkty w opakowaniach wprowadził do obrotu w danym roku kalendarzowym (art. 17 ust. 4 u.op.). Wprowadzający produkty w opakowaniach jest zatem obowiązany przekazać organizacji odzysku opakowań wszelkie niezbędne dane do realizacji przejętego przez nią od niego obowiązku, w tym informacje o wszystkich wprowadzonych przez niego do obrotu w danym roku kalendarzowym produktach w opakowaniach oraz o wszystkich wprowadzonych do obrotu produktach w opakowaniach stanowiących podstawę do obliczenia poziomu odzysku i recyklingu. Jeżeli tego nie zrobi, jest obowiązany do wniesienia opłaty produktowej obliczonej w odniesieniu do produktów w opakowaniach, o których nie poinformował organizacji odzysku opakowań, a które wprowadził do obrotu w roku stanowiącym podstawę do obliczenia poziomu recyklingu. W praktyce treści art. 17 ust. 4 u.op. wyjaśnia wątpliwości, jakie pojawiały się na tle stosowania art. 4 ust. 2 ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie możliwości częściowego realizowania obowiązku samodzielnie przez przedsiębiorcę i częściowo przez organizację odzysku. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w orzeczeniu z dnia 18 lipca 2012 r. IV SA/Wa 1909/11, *w świetle przepisów ustawy o obowiązkach przedsiębiorców podkreślić należy, że ustawa ta nie zawiera żadnej regulacji dotyczącej wskazanej wyżej sytuacji, w której w tym samym okresie rozliczeniowym występują zarówno okresy, w których przedsiębiorca wykonywał swoje obowiązki samodzielnie, jak i okresy, w których*

obowiązki te wykonywała w jego imieniu organizacja odzysku. Ustawodawca nie wypowiedział się w tej kwestii wprost ani w kontekście prawnej dopuszczalności współwystępowania takich okresów, ani w kontekście wpływów takiego współwystępowania na sposób wykonywania nałożonych ustawą obowiązków sprawozdawczych. Odnośnie tego ostatniego wskazać należy, co sam przyznał organ, że z ustawy nie wynika upoważnienie do składania przez przedsiębiorcę oraz przez organizację odzysku dwóch odrębnych sprawozdań dotyczących tego samego okresu rozliczeniowego. Wspomniane wyżej milczenie ustawodawcy w kwestii dopuszczalności łączenia przez przedsiębiorcę w tym samym okresie rozliczeniowym różnych sposobów realizacji nałożonych ustawą obowiązków (bezpośredniego i pośredniego) należy zakwalifikować jako brak zakazu takiego łączenia, co oznacza, że taki sposób postępowania przedsiębiorcy jest w pełni legalny²²³.

Sąd uznał w cytowanym orzeczeniu, że prawnie dopuszczalne jest, żeby w danym roku kalendarzowym wystąpił zarówno okres, w którym przedsiębiorca zapewniał recykling samodzielnie bez pośrednictwa organizacji odzysku, a następnie okres, w którym ten sam przedsiębiorca zapewniał ten recykling za pośrednictwem organizacji odzysku.

U.op. w art. 17 ust. 4 wprowadziła już wprost zakaz dzielenia obowiązku, ale w odniesieniu do danego materiału opakowaniowego, co oznacza, że przedsiębiorca jest zobowiązany zdecydować, czy obowiązek recyklingu w danym rodzaju opakowania, np. szkła, realizuje samodzielnie, czy przez organizację odzysku, a jeśli przez organizację odzysku, to tylko jedną. Ustawodawca nie wyklucza jednak realizacji tego obowiązku przez różne organizacje odzysku opakowań, byleby każda realizowała całość w zakresie danego rodzaju opakowania. Jak wynika z orzeczeń sądów administracyjnych, organizacja odzysku opakowań, to podmiot, który na podstawie umowy z wprowadzającym produkty w opakowaniach, realizuje za niego obowiązek zapewnienia odzysku, w tym recykling odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpady opakowaniowe powstałe z tego samego rodzaju opakowań jak opakowania, w których wprowadził produkty. Sądy administracyjne przyznały także organizacji odzysku opakowań przymiot strony w świetle art. 28 k.p.a. w postępowaniach dotyczących unieważnienia dokumentów DPR oraz DPO, uznając, że organizacja odzysku ma ona interes prawny w postępowaniu przed Marszałkiem, które może prowadzić do

²²³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2012 r., IV SA/Wa 1909/11, LEX nr 1352552.

unieważnienia otrzymanych przez tą organizację dokumentów DPR, bądź DPO (czyli pozbawienia tego dokumentu mocy prawnej), którego imiennym beneficjentem jest organizacja odzysku opakowań. W ocenie sądu administracyjnego nie sposób twierdzić, że postępowanie to nie dotyczy praw i obowiązków tej spółki w rozumieniu art.28 k.p.a. i odmówienia jej przymiotu strony w takim postępowaniu²²⁴.

Zarówno wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacja odzysku opakowań mogą zlecić wykonanie poszczególnych czynności w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniowymi posiadaczowi odpadów. Co oznacza, że mogą, ale nie muszą, samodzielnie zajmować się zbieraniem odpadów, transportem, czy zagospodarowaniem i posiadać stosowne do tego decyzje – mogą zlecić te działania innym podmiotom. Wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacja odzysku opakowań są obowiązani przechowywać umowy przez 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym umowa je łącząca przestała obowiązywać.

Nieco inaczej została ukształtowana możliwość realizacji obowiązków przez przedsiębiorców wprowadzających środki niebezpieczne w opakowaniach lub środki niebezpieczne będące środkami ochrony roślin. Przedsiębiorca taki może wykonywać swoje obowiązki samodzielnie lub poprzez przystąpienie do porozumienia, o którym mowa w art. 25 u.o., a które zostanie opisane w rozdziale opisującym instrumenty działania organów administracji.

Zgodnie z art. 20 u.op. wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany do dnia 31 grudnia 2030 r. oraz w latach następnych osiągnąć poziom recyklingu odpadów opakowaniowych co najmniej w wysokości określonej w załączniku nr 1 do u.op. Należy zatem uznać, że zapewnienie recyklingu, wskazane w art. 17 u.op. uznaje się za wykonane przez przedsiębiorcę tylko wtedy, gdy osiągnie on przewidziane na dany rok w rozporządzeniu wykonawczym poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych. Oznacza to, że cel normatywny bezpośredni ma w tym przypadku charakter ilościowy.

²²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.05.2020, IV SA/Wa 2340/20, Lex nr 3293513, tak samo IV SA/Wa 2339/20, Lex 3293227, IV SA/Wa 2338/20, Lex 3293546, IV SA/Wa 707/20, Lex 3116741,

Tabela 4. Poziomy recyklingu

| Poz. | Odpady opakowaniowe, z których powstały odpady opakowaniowe: | Poziom w % 2030 |
|------|--|---|
| 1 | razem | 70 |
| 2 | z tworzyw sztucznych | 55 |
| 3 | z aluminium | 60 |
| 4 | z metali żelaznych | 80 |
| 5 | z papieru i tektury | 85 |
| 6 | ze szkła | 75 |
| 7 | z drewna | 30 |
| 8 | wielomateriałowe | poziom określony zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 25 ust. 4 |
| 9 | środki niebezpieczne | poziom określony zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 25 ust. 4 |
| 10 | pozostałych opakowań | - |

Zródło: Załącznik nr 1 do u.op.

W obowiązującym do 31 grudnia 2021 r. załączniku nr 1 do u.op. wskazane poziomy recyklingu były wyższe o 1% w stosunku do tych samych celów określonych w Dyrektywie opakowaniowej. Jak wynika z uzasadnienia do u.op., ustawodawca zdecydował się na taki zabieg z uwagi na zwolnienie z obowiązku osiągnięcia poziomu odzysku i recyklingu przedsiębiorców wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach, których masa w sumie nie przekracza 1 Mg w danym roku kalendarzowym. Wyłączenie przewidziane w art. 6 ust. 3 u.op. w pierwotnej treści brzmiało następująco: *Przepisów ustawy w zakresie uzyskania wymaganych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, w tym dotyczących opłaty produktowej, oraz dokumentów potwierdzających recykling lub inny niż recykling proces odzysku*

odpadów opakowaniowych, eksport odpadów opakowaniowych i wewnątrzspółnotowa dostawa odpadów opakowaniowych nie stosuje się do przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach, którzy w danym roku kalendarzowym wprowadzili do obrotu produkty w opakowaniach o łącznej masie opakowań nieprzekraczającej 1 Mg, z zastrzeżeniem art. 7 ust. 1.

Treść art. 7 ust. 1 u.op. wskazywała z kolei, że: *W zakresie, w jakim przepisy ustawy dotyczące opłaty produktowej nie mają zastosowania do przedsiębiorców, o których mowa w art. 6 ust. 3, stanowi to pomoc de minimis:*

1) w rozumieniu przepisów rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 379 z 28.12.2006, str. 5) albo

2) w rybołówstwie w rozumieniu przepisów rozporządzenia Komisji (WE) nr 875/2007 z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis dla sektora rybołówstwa i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1860/2004 (Dz. Urz. UE L 193 z 25.07.2007, str. 6), albo

3) w rolnictwie w rozumieniu przepisów rozporządzenia Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy de minimis w sektorze produkcji rolnej (Dz. Urz. UE L 337 z 21.12.2007, s. 35).

Treść wyłączenia była na tyle niejasna, że już od stycznia 2016 r.²²⁵ weszła w życie zmiana przepisu, która – jak wynika z uzasadnienia – miała charakter porządkujący. Określono w niej, że zwolnienie z obowiązku uzyskania wymaganych poziomów odzysku i recyklingu dotyczące przedsiębiorców wprowadzających w danym roku opakowania o masie do 1 Mg ma zastosowanie pod warunkiem złożenia marszałkowi województwa dokumentacji dotyczącej pomocy *de minimis* oraz gdy spełnione są dla przedsiębiorcy warunki dopuszczalności pomocy *de minimis* określone w obowiązujących przepisach prawa Unii Europejskiej. Zmiana dotyczyła zapisu art. 7 ust. 1 i ust. 3 u.op.

Kolejna zmiana w zakresie art. 7 i art. 6 ust. 3 u.op. została dokonana w niespełna rok po pierwszej, tj. ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu

²²⁵ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz. U. z 2015 r. poz. 1688.

poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców i weszła w życie od 1 stycznia 2017 r.²²⁶ Nowelizacja miała na celu ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorcom wprowadzającym produkty w opakowaniach, którzy w danym roku kalendarzowym wprowadzili do obrotu produkty w opakowaniach o łącznej masie opakowań nieprzekraczającej 1 Mg poprzez wyłączenie ich z konieczności przeprowadzania kampanii edukacyjnej, o której mowa w art. 19, lub przeznaczania na ten cel 2% wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu. Bez zmiany we wskazanym zakresie przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach o masie opakowań nie większej niż 1 Mg, mieli obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych. W konsekwencji omawianej zmiany ta grupa przedsiębiorców została zwolniona z przygotowania sprawozdania dot. kampanii edukacyjnych. Zwolnienie będzie stanowiło pomoc *de minimis*, podobnie jak zwolnienie z opłaty produktowej, z tym, że wartość pomocy będzie uwzględniała także równowartość środków, jakie przedsiębiorca przeznaczyłby na kampanie edukacyjne. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy: *Proponowana zmiana miała charakter racjonalizatorski i zmierzała do uchylecia uciążliwego i zbędnego, a przy tym często nieświadomionego, obciążenia administracyjnego.*

Kolejne wyłączenie odnoszące się do omawianego obowiązku, przewidziane w art. 6 ust.1 u.op., odnosi się do przedsiębiorców w zakresie opakowań, którzy w danym roku kalendarzowym wprowadzili do obrotu w drodze importu produktów w opakowaniach lub wewnątrzwspólnotowego nabycia produktów w opakowaniach, a następnie w tym samym roku kalendarzowym dokonali eksportu lub wewnątrzwspólnotowej dostawy tych opakowań bez produktów lub wraz z produktami. Od 1 stycznia 2018 r. ustawodawca zdecydował się na zmianę treści tego przepisu i uzasadniał ją chęcią rozszerzenia przypadków, w których nie mają zastosowania przepisy ustawy. Szczególnie miało to dotyczyć produktów w opakowaniach, które były wprowadzone wcześniej do obrotu (sprzedane w kraju) i nie stają się odpadami w kraju. Dlatego zaproponowano, aby w tym przypadku przedsiębiorca, pomimo wprowadzenia do obrotu produktów w opakowaniach, nie stosował przepisów ustawy w zakresie m.in. zapewnienia odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych wobec opakowań, w których wywieziono z kraju produkty. Pomimo zastosowania wyłączenia, taki wprowadzający będzie podlegał nadal przepisom określonym w art. 14 i art. 45 u.op.,

²²⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, Dz.U. z 2016 r. poz. 2255.

tzn. jest obowiązany stosować opakowania spełniające ustawowe wymagania oraz sporządzać i składać marszałkowi województwa roczne sprawozdanie.

W związku ze zmianą celów w dyrektywie opakowaniowej i podwyższeniem poziomów recyklingu od 1 stycznia 2022 r. zostały zmienione obowiązujące na poszczególne lata do 2030 r. poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych, co ma zapewnić realizację nowych, wyższych celów określonych w dyrektywie opakowaniowej. Określa je Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2021 r.²²⁷

Tabela 5. Poziomy recyklingu na poszczególne lata

| Lp. | Rodzaj opakowań, z których powstały odpady | 2022 % | 2023 % | 2024 % | 2025 % | 2026 % | 2027 % | 2028 % | 2029 % |
|-----|--|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1 | razem | 59 | 61 | 63 | 65 | 66 | 67 | 68 | 69 |
| 2 | z tworzyw sztucznych | 30 | 40 | 45 | 50 | 51 | 52 | 53 | 54 |
| 3 | z aluminium | 51 | 51 | 51 | 51 | 53 | 55 | 57 | 59 |
| 4 | z metali żelaznych | 55 | 60 | 65 | 70 | 72 | 74 | 76 | 78 |
| 5 | z papieru i tektury | 66 | 70 | 73 | 75 | 77 | 79 | 81 | 83 |
| 6 | ze szkła | 63 | 64 | 67 | 70 | 71 | 72 | 73 | 74 |
| 7 | z drewna | 19 | 21 | 23 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 |
| 8 | wielomateriałowe | poziomy recyklingu określone w przepisach wydanych na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114, z późn. zm.) | | | | | | | |
| 9 | środki niebezpieczne | poziomy recyklingu określone w przepisach wydanych na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami | | | | | | | |

²²⁷ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2021 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych w poszczególnych latach do 2030 r., Dz.U. 2021.2375

| | | | | | | | | | |
|----|-----------|--|---|---|---|---|---|---|---|
| | | opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114, z późn. zm.) | | | | | | | |
| 10 | pozostałe | - | - | - | - | - | - | - | - |

Źródło: Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2021 r.

Poziomy recyklingu, jakie co najmniej muszą osiągnąć w danym roku przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach wielomateriałowych lub środki niebezpieczne, w tym środki ochrony roślin, określone były pierwotnie przez Ministra Środowiska w rozporządzeniu z dnia 16 kwietnia 2014 r.²²⁸

Od 1 stycznia 2019 r. weszło w życie nowe rozporządzenie określające minimalne roczne poziomy odzysku i recyklingu dla opakowań wielomateriałowych i po środkach niebezpiecznych w tym środkach ochrony roślin²²⁹.

Dla opakowań wielomateriałowych poziomy odzysku i recyklingu w nowym Rozporządzeniu zostały określone na kolejne lata i są niezależne od rodzaju przeważającego w opakowaniu materiału (tab. 5).

Tabela 6. Poziomy odzysku i recyklingu określone w nowym Rozporządzeniu

| ROK | Odzysk | Recykling | ROK | Odzysk | Recykling |
|------|--------|-----------|------|--------|-----------|
| 2019 | 46% | 38% | 2025 | 70% | 65% |
| 2020 | 48% | 41% | 2026 | 70% | 66% |
| 2021 | 50% | 44% | 2027 | 70% | 67% |
| 2022 | 55% | 47% | 2028 | 70% | 68% |
| 2023 | 60% | 53% | 2029 | 70% | 69% |
| 2024 | 65% | 59% | 2030 | 70% | 70% |

Źródło: Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2018 w sprawie minimalnych rocznych poziomów odzysku i recyklingu dla opakowań wielomateriałowych oraz dla opakowań

²²⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie minimalnych rocznych poziomów odzysku i recyklingu dla opakowań wielomateriałowych oraz dla opakowań po środkach niebezpiecznych, w poszczególnych latach, poniżej których nie mogą zostać określone poziomy w porozumieniu zawierającym z marszałkiem województwa, Dz. U. poz. 618.

²²⁹ Dz. U. 2018.2310.

po środkach niebezpiecznych, poniżej których nie mogą zostać określone poziomy w porozumieniu zawierającym z marszałkiem województwa, Dz.U. 2018. 2310.

Dla opakowań po środkach niebezpiecznych poziomy odzysku i recyklingu także są niezależnie od rodzaju opakowania, z jakiego zostały wykonane (tab. 6).

Tabela 7. Poziomy odzysku i recyklingu dla opakowań po środkach niebezpiecznych

| ROK | Odzysk | Recykling | ROK | Odzysk | Recykling |
|------|--------|-----------|------|--------|-----------|
| 2019 | 49% | 30% | 2025 | 65% | 42% |
| 2020 | 52% | 32% | 2026 | 67% | 44% |
| 2021 | 53% | 34% | 2027 | 69% | 46% |
| 2022 | 56% | 36% | 2028 | 71% | 48% |
| 2023 | 59% | 38% | 2029 | 73% | 49% |
| 2024 | 62% | 40% | 2030 | 75% | 50% |

Źródło: Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2018 w sprawie minimalnych rocznych poziomów odzysku i recyklingu dla opakowań wielomateriałowych oraz dla opakowań po środkach niebezpiecznych, poniżej których nie mogą zostać określone poziomy w porozumieniu zawierającym z marszałkiem województwa. Dz.U. 2018. 2310.

Sposób obliczania poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych w danym roku kalendarzowym, zgodnie z art. 20 ust. 2 u.op., stanowi wyrażona w procentach wartość ilorazu masy odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi w tym roku oraz masy wprowadzonych do obrotu opakowań w poprzednim roku kalendarzowym. Wprowadzający produkty w opakowaniach, który w poprzednim roku kalendarzowym nie wprowadzał do obrotu produktów w opakowaniach danego rodzaju, oblicza poziom recyklingu odpadów opakowaniowych za dany rok w stosunku do masy wprowadzonych przez siebie do obrotu opakowań w tym roku. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, z dnia 4 października 2017 r. II SA/Gd 464/17, zawarta w art. 20 ust. 2 ustawy definicja terminu „poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych w danym roku kalendarzowym” wyraźnie uzależnia jej określenie od masy wprowadzonych do obrotu opakowań w poprzednim roku kalendarzowym. Zatem poziom recyklingu odpadów (OR) za 2014 r. winna stanowić wyrażona w procentach

wartość ilorazu masy odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi w 2014 r. oraz masy wprowadzonych do obrotu opakowań w roku 2013. Tak też wartość tę określiły organy orzekające w sprawie. Natomiast przedstawione w załączniku nr 2 do ustawy oznaczenie osiągniętego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych jako ilorazu masy faktycznie poddanych recyklingowi i masy wprowadzonych do obrotu opakowań, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty, wyrażony w %, wbrew stanowisku Skarżącej nie może być uznane za definicję szczególną terminu określonego w art. 20 ust. 2 ustawy. Zauważyć bowiem należy, iż oznaczenie OR przedstawione w załączniku nr 2 w przeciwieństwie do definicji zawartej w art. 20 ust. 2 ustawy nie wskazuje, z jakich okresów przyjęć należy masę faktycznie poddanych recyklingowi oraz masę wprowadzonych do obrotu opakowań. Z tego też powodu powyższe oznaczenie nie pozwala na prawidłowe określenie poziomu recyklingu odpadów²³⁰.

W ustawie o obowiązkach przedsiębiorców z 2001 r. poziom odzysku i recyklingu były liczone inaczej niż obecnie – jako wartość ilorazu masy odpadów opakowaniowych poddanych odpowiednio odzyskowi lub recyklingowi do masy wprowadzonych w danym okresie opakowań, czyli obie wartości dotyczyły jednego roku kalendarzowego. Taka metoda skutkowała tym, że przedsiębiorcy wprowadzający do ostatnich dni danego roku kalendarzowego produkty w opakowaniach do końca roku nie wiedzieli, ile muszą zebrać odpadów opakowaniowych danego rodzaju, by zrealizować przewidziany na dany rok poziom odzysku i recyklingu. W przypadku realizacji obowiązków przez organizacje odzysku opakowań skutkowało to zbieraniem i poddawaniem zagospodarowaniu większej masy odpadów opakowaniowych, by zabezpieczyć realizację obowiązków dla swoich klientów.

Skutkowało to generowaniem nadwyżek wykorzystywanych do realizacji obowiązku odzysku i recyklingu w kolejnym roku. W ustawie o obowiązkach przedsiębiorców od 2003 r. do roku 2014 obowiązywał art. 11a, który dawał prawo przedsiębiorcy wprowadzającemu produkty w opakowaniach lub organizacji odzysku, które wykonały obowiązek odzysku w tym recyklingu w wielkości przekraczającej wymagany w danym roku poziom, do rozliczenia nim obowiązku w następnym roku kalendarzowym²³¹. Kolokwialnie możliwość ta była nazywana wykorzystaniem nadwyżek wypracowanych w latach wcześniejszych, z której ustawodawca postanowił się wycofać jako dającej możliwość nadużyć i nieprawidłowości.

²³⁰ Wyrok WSAw Gdańsku, z dnia 4.10.2017 r., II SA/Gd 464/17, LEX nr 2381656.

²³¹ Art. 11a został uchylony z dniem 1.01.2014 r. przez art. 209 pkt 7 u.o.

Przy obliczaniu osiągniętych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych, do recyklingu zalicza się procesy odzysku R2-R9, wymienione w załączniku nr 1 do u.o. Doprecyzowanie procesów zaliczanych do odzysku i recyklingu zostało po raz pierwszy wprowadzone w nowelizacji ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w 2005 r.²³²

Do osiągniętego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych zalicza się wyłącznie recykling odpadów opakowaniowych zebranych na terytorium kraju.

Do osiągniętego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzywa sztucznego zalicza się wyłącznie recykling, w wyniku którego otrzymuje się produkt wykonany z tworzywa sztucznego. Z kolei do osiągniętego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych z drewna można zaliczyć masę odpadów opakowaniowych z drewna przygotowanych do ponownego użycia w procesach odzysku R3 lub R12 wymienionych w załączniku nr 1 do u.o.

Wprowadzone od 1 stycznia 2022 r. zasady obliczania masy odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi nareszcie uwzględniają dokonywanie odliczania, od masy faktycznie poddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych, zanieczyszczeń, czego przepisy u.op. do tego czasu nie przewidywały, mimo, że art. 6a Dyrektywy opakowaniowej nakazuje uwzględnienie przy obliczaniu celów określonych w dyrektywie, masy odpadów opakowaniowych, które nie są przedmiotem faktycznego recyklingu. Na zasadzie odstępstwa od powyższego dyrektywa dopuszcza mierzenie masy odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi na wyjściu z dowolnej operacji sortowania, pod warunkiem, że odpady po operacji sortowania są następnie poddane recyklingowi i do masy tej nie jest wliczana masa materiałów lub substancji usuniętych w trakcie czynności poprzedzających recykling.

Zasady te zostały uwzględnione w art. 21 ust. 5 do ust. 9 u.op. i w wydanym dnia 17 grudnia 2021 r. Rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie w sprawie szczegółowych warunków zaliczania masy odpadów opakowaniowych do poddanych recyklingowi²³³. Niestety treść rozporządzenia określając warunki zaliczania masy odpadów opakowaniowych do poddanych recyklingowi odsyła po prostu do art.6c ust. 1 i art. 6d decyzji Komisji 2005/270/WE z dnia 22 marca 2005 r. ustanawiającej formaty

²³² Ustawa z dnia 29.07.2005 r. o zmianie ustawy o odpadach i innych ustaw, Dz. U. 2005.175.1458.

²³³ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków zaliczania masy odpadów opakowaniowych do poddanych recyklingowi. Dz.U. 2021.2365.

w odniesieniu do systemu baz danych zgodnie z dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych²³⁴.

Zabieg ten, moim zdaniem utrudnia odkodowanie zasad, według których podmioty poddające odpady opakowaniowe recyklingowi mają dokonywać zaliczenia mas odpadów opakowaniowych do poddanych recyklingowi, ponieważ zapisy decyzji Komisji, do której odsyłają nie są jasne, a dodatkowo uległy zmianie w 2019 r. w zasadniczej ich części²³⁵.

Kolejny praktyczny problem, jaki pojawia się na tle stosowania przepisów regulujących omawiany obowiązek, to kwalifikacja procesu recyklingu do procesu R2-R9 zgodnie z ustawą o odpadach, a zatem zaliczenia poddanych mu odpadów opakowaniowych do realizacji określonego na dany rok poziomu recyklingu.

Kolejne problematyczne zagadnienie dotyczy zasad obliczania poziomu recyklingu, w przypadku przedsiębiorców, którzy rozpoczęli działalność polegającą na wprowadzaniu produktów w opakowaniach w danym roku i tych, którzy prowadzą ją już od kilku lat, ale w roku poprzedzającym dany rok kalendarzowy nie wprowadzali produktów w danym rodzaju opakowania. Pierwotna treść art. 20 ust. 3 u.op dotyczyła tylko przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą w danym roku kalendarzowym, którzy obliczali poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych za ten rok w stosunku do masy wprowadzonych przez siebie do obrotu opakowań w tym roku. Z kolei ten drugi przedsiębiorca rozliczał się w odniesieniu do masy opakowań wynoszącej zero, a więc pomimo wprowadzania w danym roku produktów w opakowaniach, w odniesieniu do danego rodzaju opakowania, którego w poprzednim roku nie wprowadził, nie posiadał obowiązków w zakresie odzysku i recyklingu, co nie było zgodne z intencją ustawodawcy. Błąd ten na szczęście został naprawiony poprzez ujednoczenie od 1 stycznia 2018 r. zasad obliczania obowiązku w obu przypadkach według masy wprowadzonych przez przedsiębiorcę do obrotu opakowań w danym roku kalendarzowym.

Przepis art. 22 u. op. nakłada na przedsiębiorcę wprowadzającego produkty w opakowaniach obowiązek prowadzenia ewidencji obejmującej informacje o masie opakowań, w których wprowadził do obrotu produkty w opakowaniach w danym roku

²³⁴ Dz. Urz. UE L 86 z 05.04.2005, str. 6, z późn. zm.

²³⁵ Decyzja Komisji UE 2019/665 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniająca decyzję 2005/270/WE ustanawiającą formaty w odniesieniu do systemu baz danych zgodnie z dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Dz.U. UE. L. 2019.112.26

kalendaryzowym. Tylko na podstawie takiej ewidencji przedsiębiorca będzie wiedział, w jakiego rodzaju opakowaniach i o jakiej łącznej masie wprowadził produkty do obrotu w danym roku kalendarzowym. Ilości te stanowią także podstawę do obliczenia przewidzianego na dany rok poziomu odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych. Ustawodawca nie określił żadnej szczegółowej formy ewidencji, wskazując jedynie, że ma być prowadzona w postaci papierowej albo elektronicznej. Wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany przechowywać informacje zawarte w ewidencji przez 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, którego informacje dotyczą.

W przypadku, gdy wprowadzający produkty w opakowaniach nie prowadzi ewidencji, o której mowa w art. 22 ust. 1 u.op., albo prowadzi ją nierzetelnie, informacje o masie opakowań, w których wprowadził on do obrotu produkty, marszałek województwa lub Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ustalają na podstawie wszelkich dostępnych informacji, a w razie ich braku – szacunkowo. Pierwotnie obowiązek prowadzenia ewidencji był sformułowany w art. 11 ustawy o obowiązkach przedsiębiorców, który nie wskazywał nawet jej formy, a jedynie to, że ma ona obejmować masę wprowadzonych na rynek krajowy opakowań z podziałem na poszczególne ich rodzaje. Przepisy ustawy nie określały i nadal nie określają wzoru takiej ewidencji, ale prowadząc ją, przedsiębiorca wprowadzający produkty w opakowaniach powinien kierować się jej celem, a zatem powinna być prowadzona w sposób umożliwiający ustalenie masy opakowań, w jakich przedsiębiorca wprowadził produkty i ich rodzaj. Dane te mają pozwolić na ustalenie, czy przedsiębiorca obowiązany jest osiągnąć poziomy odzysku i recyklingu, czy może skorzystać z ustawowego wyłączenia zawartego w art. 6 ust. 3 u.op. Jeśli jest zobowiązany, to dane te stanowią będą podstawę do wyliczenia uzyskanych poziomów odzysku i recyklingu oraz ewentualne obliczenie opłaty produktowej. Dane dotyczące wartości sumarycznej netto opakowań wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym służą także do wyliczenia środków, jakie wprowadzający ma przeznaczyć na realizację kampanii edukacyjnych. Dodatkowo na podstawie ewidencji opakowań można ustalić, czy i ile opakowań przedsiębiorca wprowadził na terytorium kraju, a zatem ile z nich na przykład wyjechało poza granice kraju. Poza tym przedsiębiorcy prowadzący jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, od których pobierana jest opłata recyklingowa, są obowiązani prowadzić ewidencję liczby nabytych i wydanych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego w danym roku kalendarzowym. Jeżeli przedsiębiorca prowadzi więcej niż jedną taką jednostkę

zobowiązany jest prowadzić ewidencję odrębnie dla każdej z nich. Stanowi o tym art. 40f u.op. Zgodnie z art. 23 ust. 2 u.o., w przypadku, gdy wprowadzający produkty w opakowaniach nie prowadzi ewidencji, o której mowa powyżej, albo prowadzi ją nierzetelnie, informacje o masie opakowań, w których wprowadził do obrotu produkty, marszałek województwa lub Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ustalają na podstawie wszelkich dostępnych informacji, a w razie ich braku – szacunkowo. Robią to oczywiście w przypadku przeprowadzania kontroli u danego przedsiębiorcy. Do 1 stycznia 2014 r. obowiązek prowadzenia ewidencji nie był obwarowany żadną sankcją. Dopiero wejście w życie ustawy opakowaniowej z 2013 r. wprowadziło w art. 56 ust. 1 pkt 8 karę za nieprowadzenie ewidencji, o której mowa w art. 22 ust. 1, czyli w zakresie dotyczącym informacji o masie opakowań, w jakich wprowadził produkty w danym roku kalendarzowym. Kara administracyjna wynosi w tym przypadku od 5000 do 500 000 zł i wymierza ją Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska.

Nierzetelne prowadzenie ewidencji nie jest obwarowane sankcją, co może oznaczać, że jeżeli przedsiębiorca prowadzi jakąkolwiek ewidencję, to już jest to wystarczające. Marszałek województwa tylko weryfikuje dane z ewidencji, a Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska karze za nieprowadzenie.

Należy podkreślić, że ewidencja jest więc niezwykle istotnym elementem i bazą dla sprawozdawczości oraz obliczenia poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych. Znaczenie ewidencji podkreślił w wyroku z dnia 22 września 2016 r. II SA/Kr 634/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który stwierdził, że: *Podstawą określenia wysokości opłaty produktowej jest roczne sprawozdanie składane przez przedsiębiorcę w sytuacji, gdy jest on do tego zobowiązany, które w zakresie ilości opakowań wprowadzonych na rynek opierać się winno o prowadzoną w tym zakresie ewidencję. Dane ujęte w ewidencji, a więc masa i ilość opakowań wprowadzonych na rynek (w dacie ich wydania z magazynu) jest istotna tak dla obliczenia poziomu zapewnienia recyklingu i odzysku, jak i opłaty produktowej w przypadku obowiązku jej uiszczenia. To na organie administracji ciąży obowiązek prawidłowego ustalenia i wymierzenia zaległości z tytułu opłaty produktowej. A zatem, gdy istnieją powody do twierdzenia, że jej obliczenie nastąpiło w oparciu o dane niezgodne z ustawą lub w sposób niezgodny z ustawą, organ nie może poprzestawać na treści sprawozdania, w sytuacji, gdy już pobieżne badanie nasuwa wątpliwości. Na poziomie ustalenia*

*zaległości w opłacie produktowej istotna jest prawidłowość elementów determinujących jej obliczenie, a nie sam fakt, że takie elementy podał przedsiębiorca w sprawozdaniu*²³⁶.

4.3.2. Obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych

Kolejnym obowiązkiem przedsiębiorcy wprowadzającego produkty w opakowaniach jest zawarty w art. 19 u.op. obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych. Definicja legalna publicznej kampanii edukacyjnej zawarta w art. 8 pkt. 13 u.o. stanowi, że jest to każde działanie mające na celu poprawę stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa, obejmujące informowanie o prawidłowym postępowaniu z odpadami opakowaniowymi, możliwym wpływie odpadów opakowaniowych, w tym odpadów powstałych z toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, na środowisko i zdrowie ludzi, dostępnych systemach zwrotu, zbierania i odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych, w tym kampanie prowadzone w środkach masowego przekazu, ulotki i broszury informacyjne, plakaty, konkursy, konferencje oraz imprezy o charakterze informacyjno-edukacyjnym. Przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach mogą, według swojego wyboru, wykonywać go samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań. Zdaniem M. Górskiego możliwe jest zlecenie realizacji tego obowiązku jakiegokolwiek organizacji odzysku, niekoniecznie tej, z którą dany przedsiębiorca ma zawartą umowę na realizację obowiązku odzysku i recyklingu. Takie twierdzenie straciło na aktualności po wejściu w życie u.op., ponieważ obowiązek realizacji publicznych kampanii edukacyjnych realizowany przez organizacje odzysku został powiązany z wartością przejętego przez nią obowiązku odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych. W ocenie autorki pracy, mimo braku wyraźnej regulacji w tym zakresie, w obecnym stanie prawnym, w którym obowiązuje art. 19 ust. 3 u.op., zgodnie z którym obowiązek przeniesiony przez wprowadzającego produkty w opakowaniach na organizację odzysku opakowań uznaje się za wykonywany w ramach art. 31 ust. 1 u.op., czyli w ramach obowiązku organizacji odzysku do przeznaczenia w danym roku kalendarzowym na publiczne kampanie edukacyjne co najmniej 5% przychodów uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym z przejęcia od przedsiębiorców obowiązków recyklingu odpadów opakowaniowych.

²³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, z dnia 22.09.2016 r., II SA/Kr 634/16, LEX nr 2141456.

Przedsiębiorca zlecający organizacji odzysku realizację tego obowiązku powinien jej także zlecić obowiązek prowadzenia kampanii edukacyjnych.

Jeżeli wprowadzający produkty w opakowaniach zdecyduje się na samodzielne wykonywanie tego obowiązku, musi:

1. przeznaczyć w danym roku kalendarzowym na publiczne kampanie edukacyjne lub

2. przekazać w danym roku kalendarzowym na odrębny rachunek bankowy marszałka województwa łącznie co najmniej 2% wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym. Jeżeli obowiązek ten jest realizowany na zlecenie przedsiębiorcy przez organizację odzysku opakowań, to musi ona przeznaczyć na działania edukacyjne co najmniej 5% wartości netto przychodów uzyskanych z przejętych od przedsiębiorców obowiązków.

Poprzez nowelizację art. 19 u.op. dokonaną od dnia 1 stycznia 2018 r.²³⁷ został doprecyzowany sposób samodzielnego wykonania obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych poprzez dodanie ust. 4a, ust.4b i ust. 4c. W art. 19 ust. 4a u. op. wskazano, w jaki sposób ustala się wartość netto opakowań, od której obliczana jest kwota na edukację ekologiczną w przypadku, gdy nie ma możliwości ustalenia ich wartości netto na podstawie danych od przedsiębiorcy. Kwotę tę ustala się na podstawie wartości netto podobnych pod względem zastosowania, wymiarów i masy opakowań tego samego rodzaju dostępnych na terytorium kraju. Ten sam rodzaj opakowań oznacza ten sam materiał, z którego je wykonano. Natomiast opakowania powinny być podobne pod względem zastosowania, wymiarów i masy.

Marszałek województwa prowadzi odrębny rachunek bankowy w celu gromadzenia środków przekazywanych przez wprowadzających w ramach realizacji obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych. Przepis art. 19 ust. 4 b i ust. 4 c u.op. wskazuje na sposób przekazywania środków z tytułu realizacji obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych na konto właściwego marszałka województwa, który w terminie 30 dni od upływu danego kwartału przekazuje je na rachunek NFOŚiGW.

Rozliczenie wykonania obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych następuje na koniec roku kalendarzowego. Niezrealizowanie tego obowiązku zostało zagrożone sankcją w postaci administracyjnej kary pieniężnej

²³⁷ Ustawa z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 2056.

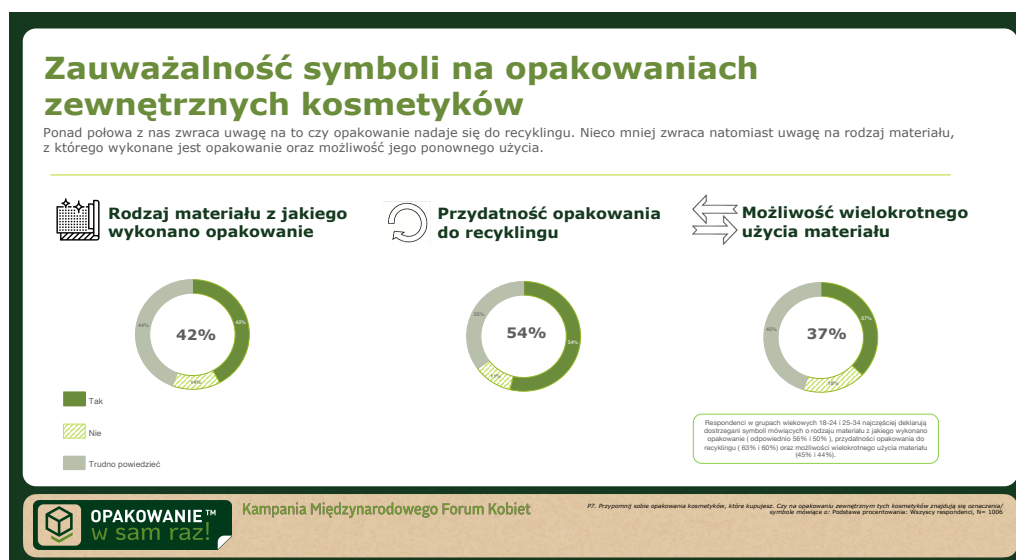
w wysokości od 10000 do 500 000 zł, którą w drodze decyzji wymierza właściwy Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Nie oznacza to jednak, że zapłata kary zwalnia przedsiębiorcę z realizacji obowiązku. Przedsiębiorca sprawozdaje na zasadach określonych w art. 45 u.op. kwoty wydatkowane na kampanie edukacyjne. Obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych został wprowadzony już w ustawie opakowaniowej z 2001 r., nie był jednak w żaden sposób sprecyzowany i egzekwowany, ani obwarowany sankcją. Zdaniem M. Górskiego przepis art. 5a u.op. z 2001 r. miał charakter praktycznie normy życzeniowej²³⁸.

Prawodawca europejski w preambule do dyrektywy 94/62/WE wskazał na szczególną rolę, jaką w gospodarowaniu opakowaniami i odpadami opakowaniowymi odgrywają konsumenci, dlatego muszą być odpowiednio informowani, aby dostosować swoje zachowania i postawy – czemu ma służyć obowiązek prowadzenia kampanii edukacyjnych. W ocenie autorki pracy bardzo trudno przypisać obowiązkowi prowadzenia kampanii edukacyjnych cel z u.op., który ma zrealizować. Kampanie edukacyjne mają uświadomić użytkownikom produktów w opakowaniach, jaka jest rola opakowania, jak należy z nim postępować, co oznaczają znajdujące się na opakowaniach oznaczenia, jakie wymagania powinny spełniać opakowania po to, by zmienić decyzje konsumenckie i ograniczyć ilość opakowań, po jakie sięgają ich użytkownicy.

Zaprezentowane poniżej częściowe wyniki badania ilościowego i jakościowego konsumentów kosmetyków, przeprowadzonego przez firmę badawczą ARC Rynek i Opinia na zlecenie stowarzyszenia Międzynarodowe Forum Kobiet organizatora kampanii „Opakowanie w sam raz”, pokazują niewielką wiedzę konsumentów w zakresie znaczenia oznaczeń umieszczonych na opakowaniach, a zatem mierną skuteczność działań edukacyjnych prowadzonych przez przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach i organizacje odzysku opakowań. Tylko połowa użytkowników kategorii kosmetyki poprawnie rozpoznaje znak mówiący, że opakowanie jest ze sztucznego tworzywa, to odsetek ten spada do 31% w przypadku znaku, że opakowanie nadaje się do recydingu i 26% - jeśli chodzi o oznakowanie, że opakowanie jest wielokrotnego użytku. Niższa znajomość tych symboli odzwierciedla dość niewielkie zaangażowanie części użytkowników. Jedynie nieco ponad 1/3 użytkowników kategorii przyznaje, że na opakowaniach zauważa symbol mówiący o możliwości ponownego wykorzystania opakowania (udział ten jest jeszcze niższy w przypadku mężczyzn oraz

²³⁸ M. Górski, K. Rynkiewicz, *Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych...*, op. cit. komentarz do art. 5a ust. 1, www.sip.lex.pl.

osób z wykształceniem podstawowym). Znaczenie tego symbolu jest też zarazem najmniej znane wśród konsumentów. Poprawne znaczenie tego umieszczanego na opakowaniach znaku potrafi wskazać jedynie około 1/5 badanych. Ponad połowa z nas zwraca uwagę na to czy opakowanie nadaje się do recyklingu. Nieco mniej zwraca natomiast uwagę na rodzaj materiału, z którego wykonane jest opakowanie oraz możliwość jego ponownego użycia²³⁹.

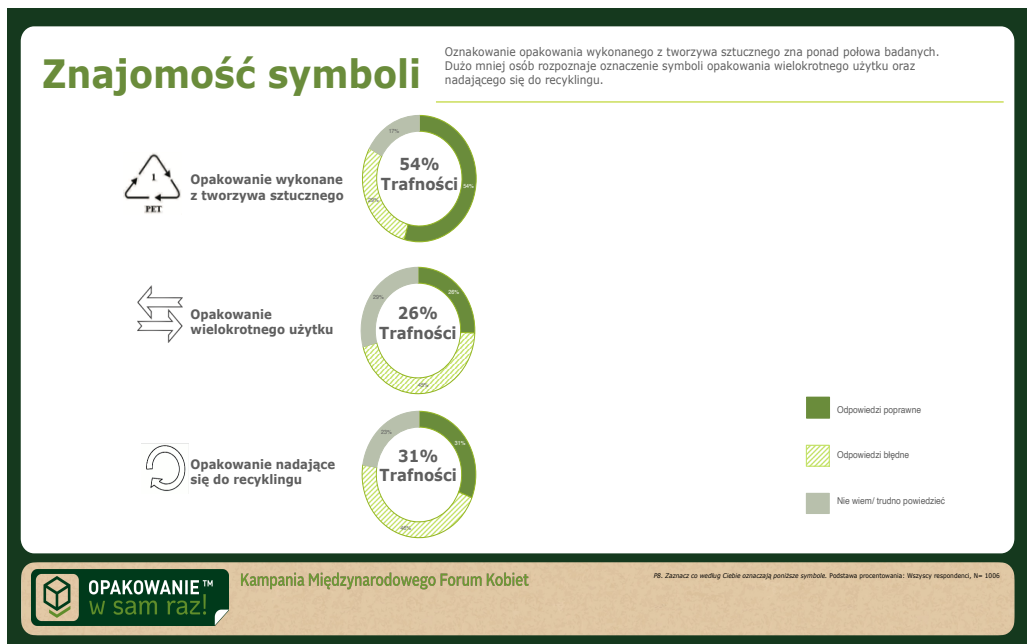


Rys. 12. Wynik badania dotyczącego zauważalności przez konsumentów symboli na opakowaniach kosmetyków

²³⁹ Raport z badania dostępny na www.opakowaniewsamraz.pl.

Przytoczone w niniejszej pracy wyniki dotyczące znajomości oznaczeń były prezentowane przez autorkę niniejszej pracy podczas Kongresu Kobiet we Wrocławiu w listopadzie 2022 r. a także w artykule „Determinanty wyborów zakupowych na polskim rynku produktów kosmetycznych w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju i gospodarki cyrkularnej, Halina Brdulak, Małgorzata Szafranowicz, Kobieta i Biznes 2022, SGH Warszawa, Kolegium Gospodarki Światowej, s.24.

Autorka dysertacji jest pomysłodawczynią kampanii „Opakowanie w sam raz” i przeprowadzanego w jej ramach badania.



Rys. 13. Wyniki badania dotyczącego przez konsumentów znajomości znaczenia oznaczeń na opakowaniach kosmetyków

4.4. Obowiązki organizacji odzysku opakowań

Organizacja odzysku opakowań jest podmiotem powołanym w celu realizacji obowiązków odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych oraz prowadzenia kampanii edukacyjnych zleconych jej na podstawie pisemnej umowy przez przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach. W związku z tym jest zobligowana do ich realizacji, ale tylko w przypadku, gdy dostała takie zlecenie i dodatkowo w przypadku obowiązku recyklingu odpadów opakowaniowych, tylko w wielkości, jaka wynika z danych co do masy opakowań wprowadzonych do obrotu przekazanych przez przedsiębiorcę zlecającego realizację obowiązku. Sama z siebie organizacja odzysku takich obowiązków nie ma, chyba że jest równocześnie podmiotem wprowadzającym produkty w opakowaniach. Realizacja obowiązku recyklingu przez organizację odzysku opakowań na zlecenie przedsiębiorców następuje poprzez osiągnięcie poziomu recyklingu, z tym, że organizacja odzysku, zgodnie z art. 20 ust.4 u. op., jest obowiązana uwzględnić w osiągniętych poziomach recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych. Do końca 2017 r. organizacje odzysku były obowiązane uwzględnić w osiągniętym poziomie łącznego odzysku i recyklingu docelowo co najmniej 50% odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych. Co oznaczało, że nie miało znaczenia, jaka masa, jakich rodzajów odpadów opakowaniowych pochodziła ze strumienia odpadów komunalnych, byle odpowiadała przypisanemu na dany rok procentowi, który dla 2018 r. wynosił 44%, dla 2019 r. 47%, dla 2020 r. 50%²⁴⁰.

W związku z tym, że przepis art. 20 ust. 4 u.op. został zmieniony od dnia 1 stycznia 2018 r.²⁴¹, a w dacie tej nie zostało wydane nowe rozporządzenie wykonawcze, obowiązujące w 2018 r. roczne poziomy odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych, jakie organizacja odzysku musi uwzględnić w osiągniętym poziomie recyklingu, zostały określone w art. 12 ustawy zmieniającej ustawę opakowaniową i wynosiły dla:

1. opakowań z tworzyw sztucznych – 40%;
2. opakowań z aluminium – 50%;

²⁴⁰ Poziomy były określone w wydanym na podstawie art. 20 ust. 5 Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie rocznych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych, Dz. U. 2014.412.

²⁴¹ Ustawa z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, Dz. U.2017.2056, dalej jako „ustawa zmieniająca u.o.”.

3. opakowań ze stali, w tym z blachy stalowej – 30%;
4. opakowań z papieru i tektury – 20%;
5. opakowań ze szkła – 50%;
6. opakowań z drewna – 0%.

Dopiero gdy minister właściwy do spraw środowiska wydał rozporządzenie wykonawcze²⁴², a miało to miejsce 3 grudnia 2018 r., czyli prawie rok po wejściu w życie przepisu upoważniającego, został określony procentowy udział odpadów opakowaniowych z gospodarstw domowych, jaki organizacja odzysku zobowiązana jest uwzględnić w osiągniętych poziomach recyklingu (tab. 8).

²⁴² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2018 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych, Dz.U. z 2018 r. poz. 2306.

Tabela 8. Procentowy udział odpadów opakowaniowych z gospodarstw domowych, jaki organizacja odzysku zobowiązana jest uwzględnić w osiągniętych poziomach recyklingu

| Rodzaj opakowania | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 i lata następne |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------------------|
| | [%] | | | | | | | | | | | |
| tworzywo sztuczne | 42 | 44 | 46 | 48 | 50 | 52 | 54 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 |
| aluminium | 53 | 56 | 59 | 62 | 65 | 68 | 70 | 72 | 74 | 76 | 78 | 80 |
| stal, w tym blacha stalowa, oraz pozostałe metale | 32 | 34 | 36 | 38 | 40 | 42 | 44 | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 |
| papier i tektura | 22 | 24 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 | 32 | 33 | 34 | 35 |
| szkło | 53 | 56 | 59 | 62 | 65 | 68 | 70 | 72 | 74 | 76 | 78 | 80 |
| drewno | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Źródło: Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2018 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych, Dz. U.2018.2306

Kolejnym obowiązkiem organizacji odzysku opakowań jest:

1) w terminie do dnia 15 marca każdego roku przedstawić marszałkowi województwa za poprzedni rok kalendarzowy zaświadczenie wydane przez bank o utrzymywaniu przez nią na odrębnym rachunku bankowym lub w formie lokaty terminowej środków stanowiących jej kapitał własny albo dokument potwierdzający wysokość gwarancji bankowej lub gwarancji ubezpieczeniowej;

2) przedstawić, na każde żądanie marszałka województwa, w terminie 14 dni od dnia wpływu żądania, zaświadczenie wydane przez bank o aktualnie utrzymywanych przez organizację odzysku opakowań na odrębnym rachunku bankowym lub w formie lokaty terminowej środkach będących jej kapitałem własnym.

Organizacja odzysku jest zobowiązana do realizacji publicznych kampanii edukacyjnych, przeznaczając na ten cel w danym roku kalendarzowym co najmniej 5% przychodów uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym z przejścia obowiązków recyklingu oraz dokumentowania wydatkowania tych kwot.

Organizacja odzysku opakowań jest zobowiązana do przechowywania umów zawartych z przedsiębiorcami, którzy zlecili jej realizację obowiązków, przez pięć lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym umowa przestała obowiązywać.

Prócz umów zawartych z przedsiębiorcami organizacja odzysku opakowań jest obowiązana przechowywać dokumenty potwierdzające realizację obowiązków w zakresie recyklingu, odpadów opakowaniowych DPR i EDPR oraz dokumenty celne, faktury i dokumenty dotyczące transgranicznego przemieszczania odpadów, przez 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, którego dokumenty dotyczą.

4.5. Obowiązki przedsiębiorców prowadzących recykling odpadów opakowaniowych, eksportujących lub dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych

4.5.1. Spełnienie wymagań dla prowadzonej działalności przewidzianych w u.o.

Zgodnie z art. 16 u.op. przedsiębiorca prowadzący recykling odpadów opakowaniowych, jak i przedsiębiorca eksportujący odpady opakowaniowe oraz dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych jest obowiązany spełniać wymagania określone dla prowadzonej działalności w u.o., w tym posiadać decyzje w zakresie gospodarowania odpadami, jeżeli są wymagane, oraz być wpisany do rejestru, o którym mowa w art.49 u.o., jeżeli zamierza wystawiać odpowiednio do zakresu wykonywanej działalności gospodarczej dokumenty, DPR, EDPR. Zobowiązanie to wynika z art. 10 ust. 2 u.o.

4.5.2. Obowiązek wystawiania dokumentów DPR, EDPR,

Przedsiębiorca prowadzący recykling odpadów opakowaniowych na mocy art. 23 ust. 6 u.op. został zobowiązany do wystawiania dokumentów DPR, a przedsiębiorca dokonujący eksportu lub wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych na mocy art. 24 ust. 4 u.op. został zobowiązany do wystawiania dokumentów EDPR.

Od 1 stycznia 2022 r. w/w dokumenty powinny być sporządzane za pośrednictwem indywidualnego konta w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, o której mowa w art. 79 u.o.²⁴³ Termin ten został przesunięty o rok na mocy art. 13 ust. 5 ustawy z dnia 27 listopada 2021 r. zmieniającej ustawę o odpadach oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którym do dokumentów DPR i EDPR obejmujących okres do dnia 31 grudnia 2022 r. stosuje się przepisy dotychczasowe.²⁴⁴

Przepis art. 8 pkt 1 u.op. zawiera definicję ww. dokumentów. Przez DPR rozumie się dokument potwierdzający recykling odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób ich recyklingu, dokument EDPR to dokument

²⁴³ Zmiana treści art. 23 poprzez dodanie ust.3a dokonana ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2019.1403,

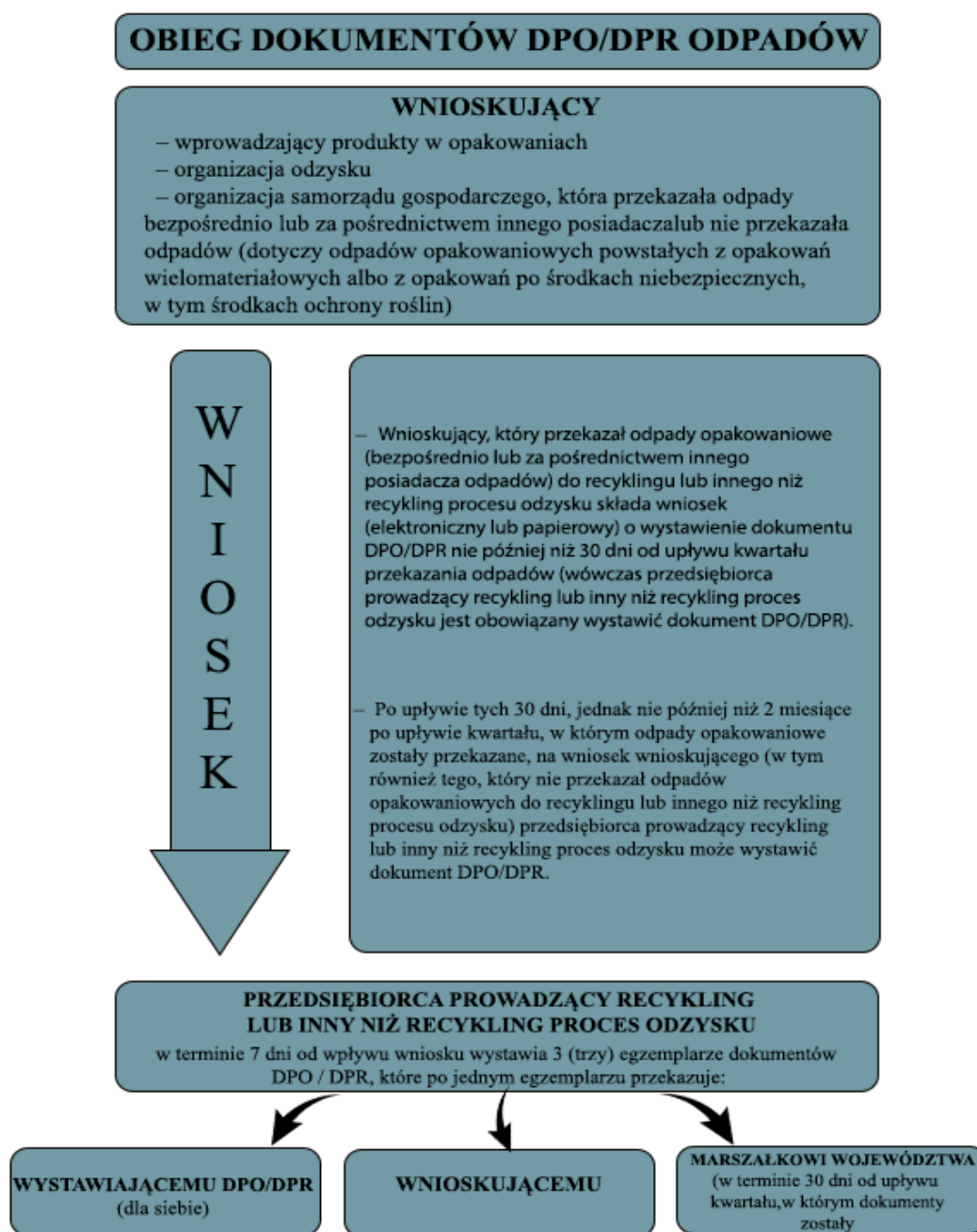
²⁴⁴ Dz.U. 2021.2151

potwierdzający odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi, w tym określający masę tych odpadów.

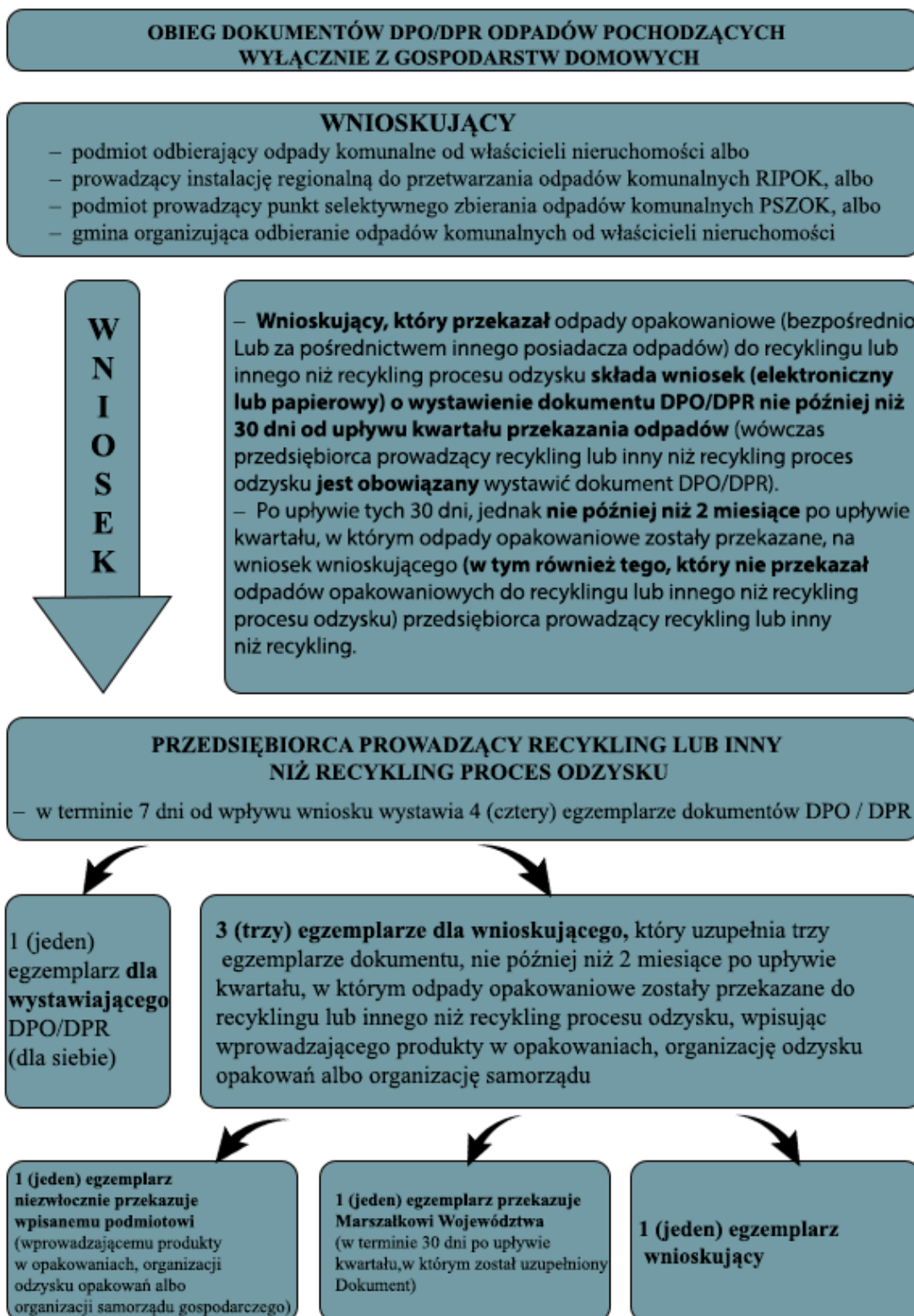
Wniosek o wystawienie dokumentów składany będzie za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO posiadanego przez wnioskującego a dokument DPR lub EDPR będą udostępniane wnioskującemu przez wystawiającego także w systemie BDO.

Zasady wystawiania i obiegu dokumentów DPR i EDPR jakie obowiązują do końca 2023 r. obrazują schematy 1, 2 i 3 zamieszczone poniżej.

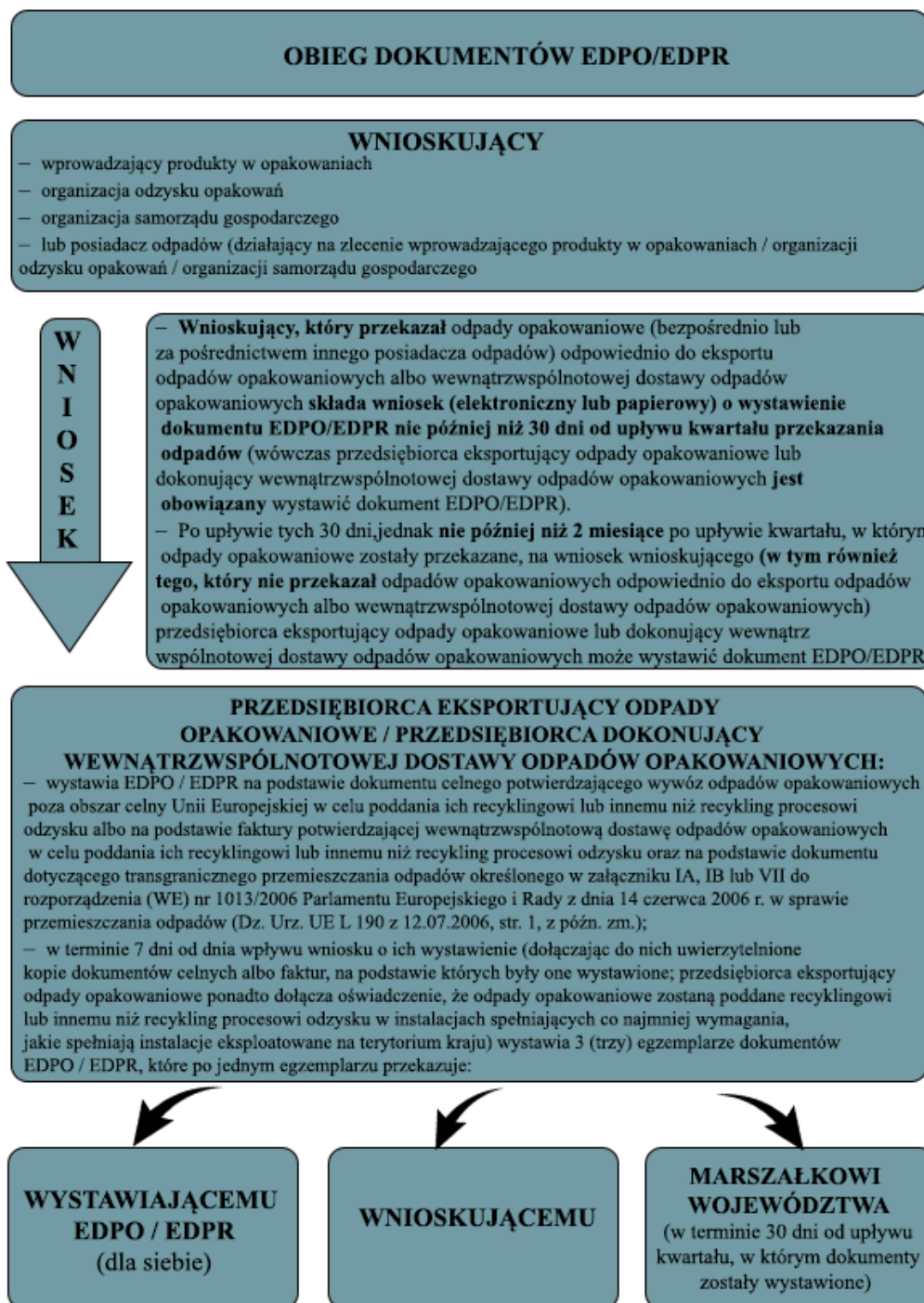
Schemat 1. Obieg dokumentów DPR (opracowanie własne)



Schemat 2. Obieg dokumentów DPO/DPR odpadów z gospodarstw domowych (opracowanie własne)



Schemat 3. Obieg dokumentów EDPO/EDPR (opracowanie własne)



Wzory dokumentów DPO, DPR, EDPO i EDPR określały rozporządzenia wykonawcze, które z dniem 1 stycznia 2020 r. zostały uchylone, ponieważ tak jak autorka wspomniała powyżej, od 2024 r. dokumenty te będą sporządzane w formie elektronicznej za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO²⁴⁵.

W początkowym okresie obowiązywania ustawy o obowiązkach przedsiębiorców nie obowiązywały odrębne dokumenty potwierdzające wykonanie recyklingu i odzysku odpadów opakowaniowych, a przedsiębiorcy i organizacja odzysku byli obowiązani do prowadzenia dodatkowej ewidencji uwzględniającej wymagania wynikające z odrębnych przepisów, w sposób umożliwiający ustalenie uzyskanych poziomów odzysku i recyklingu oraz obliczenie opłaty produktowej. Na skutek nowelizacji z 2003 r.²⁴⁶ informacje dotyczące odpadów opakowaniowych ustalane były na podstawie ewidencji odpadów. Masa lub ilość odpadów poddanych odzyskowi lub recyklingowi ustalana była na podstawie potwierdzenia przejęcia odpadu, dokonanego na karcie przekazania odpadu przez posiadacza dokonującego odzysku lub recyklingu tego odpadu zgodnie z warunkami określonymi w przepisach o odpadach oraz na podstawie faktury VAT wystawionej przez przedsiębiorcę prowadzącego odzysk lub recykling albo posiadacza odpadów. Odrębne dokumenty potwierdzające odzysk i recykling zostały wprowadzone dopiero ustawą z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej²⁴⁷. Minister do spraw środowiska w drodze rozporządzenia określił także wzory tych dokumentów. Pierwsze Rozporządzenie weszło w życie 7 kwietnia 2005 r.²⁴⁸ Kolejna nowelizacja doprecyzowała, że w dokumentach potwierdzających odzysk i recykling musiał znaleźć się także sposób odzysku i recyklingu, którego w pierwotnych dokumentach nie było²⁴⁹. Dokumenty te mogły być wystawiane każdorazowo przy przyjmowaniu odpadu do odzysku lub recyklingu lub zbiorczo dla danego rodzaju odpadu za poszczególne kwartały, a od 2006 r. także za dany miesiąc.

²⁴⁵ Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. zmieniającej ustawę o odpadach oraz niektóre inne ustawy, Dz. U. z 2019 r. poz. 1403, pierwotnie miały być sporządzane od 1 stycznia 2020 r., ale termin ten został przedłużony wraz z przedłużeniem wystawiania dokumentów zgodnie ze wzorami z rozporządzeń.

²⁴⁶ Art. 11 zmieniony przez art. 3 pkt. 5 ustawy z dnia 19.12.2002 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2003 Nr 7 poz. 78.

²⁴⁷ Dz. U. Nr 33, poz. 291.

²⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie dokumentów potwierdzających odrębnie odzysk i odrębnie recykling, Dz. U. z 2005 r. Nr 58 poz. 510.

²⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie dokumentów potwierdzających odrębnie odzysk i odrębnie recykling, Dz. U. z 2005 r. Nr 58 poz. 510.

Pierwotnie nie było także odrębnych dokumentów potwierdzających wywóz z Polski odpadów opakowaniowych w celu poddania ich odzyskowi lub recyklingowi. Potwierdzenie tego faktu odbywało się na podstawie dokumentu celnego lub faktury wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych. Od stycznia 2022 r. przedsiębiorca eksportujący odpady opakowaniowe dołącza do dokumentu EDPR oświadczenie, że odpady opakowaniowe zostały przemieszczone zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów oraz że zostaną poddane recyklingowi w instalacjach spełniających co najmniej wymagania, jakie spełniają instalacje eksploatowane na terytorium kraju. Dodatkowo, przedsiębiorca eksportujący odpady opakowaniowe, który sporządza dokument EDPR, jest obowiązany posiadać kopie dokumentacji potwierdzającej spełnianie przez instalację, do której eksportuje odpady opakowaniowe, co najmniej wymagań, jakie spełniają instalacje eksploatowane na terytorium kraju, w szczególności potwierdzającej posiadanie przez prowadzącego tę instalację zezwolenia na recykling eksportowanych odpadów, lub dokument równoważny wydany przez właściwy organ kraju, w którym te odpady są przetwarzane.

Zgodnie z art. 56 ust.1 pkt 1, 9 i 10 i 10a u.op. niewystawianie lub wystawianie nierzetelne dokumentów, ale także nieprzekazywanie egzemplarza do marszałka województwa i wystawianie ww. dokumentów przez podmiot niebędący wpisanym do rejestru jest obwarowane karą administracyjną w wysokości od 10 000–500 000 zł. Niezłożenie wniosku o wystawienie dokumentów DPO/DPR/EDPO i EDPR obwarowane jest karą administracyjną w wysokości od 10 000–1 000 000 zł. Kary te są wymierzane w drodze decyzji przez właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

W praktyce występuje cały szereg problemów z wystawianiem dokumentów potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych. Pierwszym, o jakim trzeba wspomnieć, jest kwestia wskazanego w decyzji, jaką posiada podmiot zajmujący się recyklingiem lub odzyskiem odpadów opakowaniowych, procesu odzysku lub recyklingu

Chodzi tu w szczególności o ustalenie, czy jest to proces R1-R2 lub R2-R9, które uprawniają do zaliczenia poddanych im odpadów opakowaniowych do realizacji obowiązku odzysku i recyklingu. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 861/07: (...) *skuteczne z punktu widzenia przepisu art. 11 ust. 1b ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie*

depozytowej jest takie przekazanie przez „organizację odzysku odpadów”, które potwierdzone jest przez odbiorcę posiadającego pozwolenie na odzyskiwanie odpadów (recykling), a nie pozwolenie wyłącznie na ich unieszkodliwianie. A contrario, jeżeli przekaze podmiotowi, który ma decyzje na odpowiedni proces, nie powinny takie dokumenty być kwestionowane. Cytowane orzeczenie zapadło na tle przepisów ustawy o obowiązkach przedsiębiorców, ale teza pozostaje, zdaniem autorki pracy, nadal aktualna. Zdarza się natomiast, że organy administracji kwestionują dokumenty DPR w sytuacji, gdy mimo wskazania w decyzji na przetwarzanie odpadów procesu R3, jaką posiada podmiot, który je wystawił, w ich ocenie opis procesu technologicznego nie powinien być uznany za proces R3. W ocenie autorki nie ma podstawy prawnej do takiego działania organów administracji. Skoro podmiot dokonujący procesu recyklingu odpadów opakowaniowych legitymuje się ważną decyzją w tym zakresie nikt nie powinien mieć prawa do kwestionowania prowadzonej na podstawie takiej decyzji działalności.

Kolejne dwa orzeczenia dotyczą także stanu faktycznego, gdy nie było jeszcze dokumentów DPO/DPR. W wyroku z dnia 9 marca 2006 r. I SA/Sz 427/05 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie uznał, że stosownie do obowiązującego w roku kalendarzowym 2003 przepisu art. 11 ust. 1b ww. ustawy, poddanie odpadów odzyskowi lub recyklingowi wymaga jego udokumentowania m.in. w drodze potwierdzenia przejęcia odpadów przez podmiot (posiadacza) dokonującego ich odzysku lub recyklingu zgodnie z warunkami określonymi w przepisach o odpadach, a więc określonymi przede wszystkim w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach²⁵⁰, której przedmiotem jest, jak wynika z art. 1 ust. 1, określenie zasad postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasad zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także zasad odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Określając w rozdziale 4 obowiązki posiadaczy odpadów, ustawa ta nakłada też na posiadacza prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia na prowadzenie tej działalności, które wydawane jest na wniosek samego posiadacza w drodze decyzji właściwego organu (z reguły starosty) po zasięgnięciu opinii właściwego organu samorządu gminnego (art. 26 i art. 27 u.o.). Wynika z powyższego

²⁵⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 628 ze zm.

unormowania, że skutecznym z punktu widzenia przepisu art. 11 ust. 1b ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej jest takie przekazanie ze strony organizacji odzysku odpadów, które potwierdzone jest przez takiego odbiorcę, który legitymuje się pozwoleniem na odzyskiwanie (recykling) odpadów, a nie pozwoleniem wyłącznie na ich unieszkodliwianie.

Kolejna istotna kwestia dotyczy tego, czy przedsiębiorca wprowadzający produkty w opakowaniach lub organizacja odzysku mogą za pomocą innych dowodów niż dokumenty DPR, EDPR wykazywać poddanie określonej masy i rodzaju odpadów opakowaniowych procesom recyklingu.

Zdaniem autorki tak, jeżeli wykażą to innymi niebudzącymi wątpliwości dowodami, ponieważ dokumenty przewidziane w u.op. potwierdzają jedynie faktyczne wykonanie określonych czynności. Na poparcie takiego stanowiska należy przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 502/07, z którego wynika, że: *za nieuzasadnione i niepoparte żadnymi przepisami należy zatem uznać stanowisko organu odwoławczego wskazujące, iż skoro wzory dokumentów w zakresie odzysku i recyklingu określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie dokumentów potwierdzających odrębnie odzysk i odrębnie recykling – to strona nie może spełnienia wymogów wykazywać żadnymi innymi dowodami, w szczególności dowodami z zapisów dokonanych przez Dariusza G. ani zeznaniami świadków.[...] Zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. 1 b w brzmieniu obowiązującym w 2003 r. masę lub ilość odpadów poddanych odzyskowi lub recyklingowi ustala się na podstawie potwierdzenia przejęcia odpadu, dokonanego na karcie przekazania odpadu, przez posiadacza dokonującego odzysku lub recyklingu tego odpadu zgodnie z warunkami określonymi w przepisach o odpadach oraz na podstawie faktury VAT wystawionej przez przedsiębiorcę prowadzącego odzysk lub recykling albo posiadacza odpadów, dokumentującej rozliczenia związane z tym przyjęciem. [...]* Zgodnie z brzmieniem art. 12 ust. 2 ustawy obowiązującym w 2003 r. opłatę produktową przedsiębiorca zobowiązany był uiścić jedynie w ściśle określonym przypadku, tj. gdy nie osiągnął wymaganego poziomu odzysku, recyklingu. W ocenie sądu orzekające w sprawie organy nie wykazały jednak w sposób niebudzący żadnych wątpliwości, iż strona skarżąca rzeczywiście uchybiła ww. obowiązkowi²⁵¹. Także w wyroku Wojewódzkiego

²⁵¹ Por. z wyrokiem WSA, z dnia 14 maja 2007 r., IV SA/Wa 503/07, WSA z dnia 14 maja 2007 r. IV SA/Wa 504/07, www.nsa.gov.pl.

Sadu Administracyjnego w Warszawie, sąd uznał w odniesieniu do dokumentu EDPR, że „przepisy u.g.o.o.o. nie nakładają na wystawcę dokumentu EDPR dodatkowych obowiązków w zakresie gromadzenia innych dokumentów potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych poza dokumentami, które w tych przepisach są wskazane i nie precyzują zagadnień związanych z formą, sposobem, czy terminem składania korekt dokumentu EDPR. Jednak organ odwoławczy taką korektę dopuścił. Posiłkując się art.75 § 1 k.p.a. odniósł się do całości zgromadzonego materiału dowodowego w sprawie. Natomiast gdyby z dokumentów dołączonych do dokumentu EDPR 2 (ich korekty) wynikało, że odpady trafiły we właściwe miejsce, to na skarżących nie ciążyłby dodatkowy obowiązek wykazania tej okoliczności stosownymi dowodami. Dołączone do korekty dokumentu EDPR oświadczenie (...) z (...) grudnia 2019 r. nie zawierało żadnych danych pozwalających stwierdzić, że dotyczy ono odpadów, o których mowa w dokumencie EDPR 2 wystawionym przez (...) dla Konsorcjum.”²⁵²

Odmienne uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w dwóch wyrokach z dnia 5 stycznia 2022 r., „że brak dokumentów DPR i DPO nie jest tylko nieznacznym uchybieniem formalnym. Stosownie do treści art. 8 pkt 1 a i b ustawy dokumentem DPR jest dokument potwierdzający recykling odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób ich recyklingu, a dokumentem DPO jest dokument potwierdzający inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób ich odzysku. W konsekwencji przyjęcia takiej legalnej definicji dokumentów, w art.23 ust. 3 ustawy wprowadzono mechanizm, według którego masę odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi lub innemu niż recykling procesowi odzysku oraz zastosowany proces odzysku i recyklingu ustala się w oparciu odpowiednio o dokument DPR albo dokument DPO. Oba rodzaje dokumentów mają szczególne znaczenie dla realizacji obowiązków wynikających z ustawy, dotyczących odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych. Stanowią wyłączny dowód potwierdzający odzysk, w tym recykling określonej masy odpadów opakowaniowych oraz zastosowany proces odzysku i recyklingu. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 21 października 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 707/20 "Przedmiotowy dokument ma zatem charakter sui generis indywidualnego uprawnienia (tj. potwierdzenia poddania recyklingowi określonej masy odpadów w danym roku rozliczeniowym), które jest kluczowe z punktu widzenia oceny

²⁵² Wyrok WSA, z dnia 8 lutego 2022 r., IV SA/Wa 1131/21, Lex nr 3617056.

wywiązania się przez beneficjenta tego dokumentu z obowiązku recyklingu określonego w art. 17 ust. 1 i 2 u.g.o. Potwierdzeniem tego szczególnego statusu dokumentu DPR jest właśnie powołany wyżej art. 53 ust. 4a u.g.o., który wprowadza instytucję unieważnienia tego dokumentu. Ustawodawca nadał zatem temu dokumentowi charakter zbliżony do aktu administracyjnego. Nawet bowiem dokumenty urzędowe jako takie nie podlegają zbliżonej procedurze "unieważnienia", a tylko ocenie przez pryzmat art. 76 w zw. z art. 80 k.p.a.". Dokumenty DPR i DPO mają charakter imienny, gdyż wystawiane są przez recyklera (przedsiębiorca prowadzący recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych) na rzecz wprowadzającego produkty w opakowaniach lub organizacji odzysku opakowań na ich wniosek, złożony w trybie określonym w art. 23 ustawy.(...)Uprawnione jest domniemanie organu, że dokumenty DPO/DPR, obejmujące masę odpadów opakowaniowych przekazaną przez skarżącą, mogły zostać wystawione przez recyklera na rzecz innych podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach lub organizację odzysku, które w rzeczywistości finansowały recykling tych odpadów. Nieposiadanie przez skarżącą dokumentów DPO i DPR potwierdza, że skarżąca nie zapewniła odzysku i recyklingu odpadów w 2015 r., ponieważ nie finansowała tego procesu (czy jak woli to ująć skarżąca, nie poniosła ona odpowiedzialności organizacyjnej i finansowej w związku z wprowadzeniem produktów w opakowaniach). Organ wyjaśnił, że wystawianie dokumentów DPO/DPR wiąże się z finansowaniem kosztów recyklingu przez wprowadzającego produkty w opakowaniach co może następować przez pobieranie wynagrodzenia za wystawienie dokumentu lub w ramach rozliczenia wartości przekazywanych odpadów."²⁵³

Zdaniem autorki, z tezą taką nie można się zgodzić, skoro obowiązkiem przedsiębiorcy wprowadzającego produkty w opakowaniach jest zapewnienie recyklingu odpadów opakowaniowych, jak stanowi art. 17 ust. 1 u.op., a obowiązek ten uznaje się za zrealizowany tylko poprzez osiągnięcie ustalonego na dany rok poziomu recyklingu – art. 20 u.op., a ustawodawca nie formułuje obowiązku udowodnienia tego za pomocą dokumentów DPR, tylko w art. 23 ust. 3 u.op. wskazuje, że za pomocą dokumentów DPR „ustala się” masę odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi oraz zastosowany proces odzysku, co oznacza, że można to ustalić także przy zastosowaniu innych dokumentów ewidencji odpadów. Sytuacje takie nie powinny jednak być nadużywane i stosowane tylko w szczególnych przypadkach, na przykład w trakcie

²⁵³ Wyrok WSA, z dnia 5 stycznia 2022 r., IV SA/Wa 893/21, Lex nr 3572724, wyrok WSA z dnia 5 stycznia 2022 r., IV SA/Wa 894/21, Lex nr 3572875

postępowania administracyjnego lub sędowo administracyjnego, w takcie którego zastosowanie znajdują ogólne reguły dowodowe i ocena całokształtu zebranego w sprawie materiału dowodowego.

4.5.3. Obowiązek przeprowadzenia audytu

Stosunkowo nowym, bo obowiązującym od 1 stycznia 2016 r., jest obowiązek przeprowadzenia rocznego audytu zewnętrznego przez przedsiębiorcę prowadzącego recykling odpadów opakowaniowych, który wystawia dokumenty DPR i posiada zezwolenie na przetwarzanie, o którym mowa w art. 41 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, pozwalające na recykling odpadów o masie przekraczającej 400 Mg, oraz eksportującego odpady opakowaniowe oraz przedsiębiorcę dokonującego wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych, którzy wystawili w danym roku kalendarzowym dokumenty EDPR potwierdzające eksport odpadów opakowaniowych lub wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych o masie przekraczającej 400 Mg. Pierwotne brzmienie przepisu art. 46 u.op. odnosiło się do przedsiębiorców prowadzących recykling jak i inny niż recykling proces odzysku. Przepis ten został zmieniony od stycznia 2022 r. wraz z usunięciem obowiązku odzysku odpadów opakowaniowych.

Audyt należy przeprowadzić w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku kalendarzowym, którego dotyczy. Wykonuje go akredytowany weryfikator środowiskowy, o którym mowa w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylającego rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE²⁵⁴. Audytora wybiera przedsiębiorca, który pokrywa także koszty przeprowadzenia audytu. Celem audytu jest sprawdzenie wiarygodności danych zawartych w dokumentach DPR, dokumentach EDPR, a wcześniej także w dokumentach DPO i EDPO, oraz dokumentach celnych i fakturach oraz dokumentach potwierdzających spełnienie przez instalacje, do których eksportowane są odpady opakowaniowe wymagań jakie spełniają instalacje na terenie naszego kraju, wystawionych w roku kalendarzowym, którego dotyczy audyt.

Audytora podczas audytu dokonuje sprawdzenia:

²⁵⁴ Dz. Urz. UE L 342 z 22.12.2009, s. 1.

1) spełniania wymagań wynikających z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, w tym zgodności posiadanych decyzji z prowadzonym recyklingiem i innym niż recykling procesem odzysku;

2) możliwości technicznych, w tym mocy przerobowych instalacji posiadanych przez prowadzącego odzysk i recykling pozwalających na przetwarzanie odpadów opakowaniowych w wielkości odpowiadającej danym zawartym w dokumentach DPO i DPR wystawionym w danym roku;

3) zgodności informacji zawartych w oświadczeniu, o którym mowa w art. 24 ust. 6, ze stanem faktycznym;

4) masy odpadów opakowaniowych przyjętych i odpowiednio przetworzonych lub wywiezionych z terytorium kraju.

Na podstawie zebranych dokumentów i dowodów audytor sporządza pisemne sprawozdanie z przeprowadzonego audytu, którego jedną kopie przekazuje WIOŚ i jedną marszałkowi województwa, a jedną audytowanemu przedsiębiorcy. Audyt musi być przeprowadzony najpóźniej do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego dotyczy. Przedsiębiorca jest obowiązany przechowywać dokumentację audytu, wraz ze sprawozdaniem z przeprowadzonego audytu, przez 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, którego audyt dotyczy. Szczegółowy zakres przeprowadzania audytu precyzuje rozporządzenie wykonawcze²⁵⁵.

Audyt, odpowiednio do rodzaju prowadzonej przez audytowanego przedsiębiorcę działalności, ma następujący zakres:

1) sprawdzenie posiadanych zezwoleń, o których mowa w art. 41 u.o., lub pozwoleń, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 4 p.o.ś., zwanymi dalej „zezwoleniami lub pozwoleniami”;

2) ocenę zgodności prowadzonego przez przedsiębiorcę prowadzącego recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych procesu z posiadаныmi zezwoleniami lub pozwoleniami oraz przyporządkowanie tego procesu do recyklingu lub innego niż recykling procesu odzysku w dokumentach sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów, o której mowa w art. 66 u.o., zwanej dalej „ewidencją odpadów”, zgodnie z załącznikiem nr 1 do u.o.;

²⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie rocznego audytu zewnętrznego przedsiębiorców wystawiających dokumenty DPO, DPR, EDPO lub EDPR, Dz. U.2015.2264.

3) ocenę posiadanych przez przedsiębiorcę instalacji lub urządzeń pod względem możliwości technicznych przetworzenia mas odpadów wskazanych w posiadanych przez tego przedsiębiorcę zezwoleniach lub pozwoleniach;

4) ocenę zgodności mas oraz rodzajów odpadów opakowaniowych wskazanych w dokumentach DPO i DPR z roczną mocą przerobową instalacji lub urządzeń wskazanych w zezwoleniach lub pozwoleniach oraz z dokumentami sporządzanymi na potrzeby ewidencji odpadów;

5) ocenę prawidłowości prowadzonego przez przedsiębiorcę procesu przetwarzania odpadów opakowaniowych w odniesieniu do procesów odzysku wskazanych w dokumentach DPO i DPR;

6) ocenę zgodności prowadzonego procesu odzysku, na skutek którego odpad utracił status odpadu na podstawie przepisów rozdziału 5 ustawy o odpadach;

7) ocenę zgodności mas oraz rodzajów odpadów opakowaniowych wskazanych w dokumentach EDPO i EDPR z dokumentami sporządzanymi na potrzeby ewidencji odpadów przez przedsiębiorcę eksportującego odpady opakowaniowe lub przedsiębiorcę dokonującego wewnątrzspółnotowej dostawy odpadów opakowaniowych;

8) ocenę zgodności mas oraz rodzajów odpadów opakowaniowych wskazanych w dokumentach sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów z dokumentacją finansową, w szczególności z fakturami VAT, posiadaną przez przedsiębiorcę z tytułu zakupu odpadów przeznaczonych do recyklingu, za rok kalendarzowy, którego audyt dotyczy.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 15 i 16, oraz art. 57 pkt 5, art. 58 ust. 1 u.op. nieprzeprowadzenie audytu w terminie zostało obwarowane sankcją w postaci administracyjnej kary pieniężnej w kwocie od 40 000 do 750 000. Karę wymierza Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Z informacji własnych autorki pracy uzyskanych od audytorów wynika, że najczęstsze wątpliwości i zastrzeżenia, jakie pojawiają się w raportach z audytów, dotyczą mocy przerobowych instalacji nieodpowiadających masie poddanych odzyskowi w tym recyklingowi odpadów opakowaniowych, na jaką zostały wystawione dokumenty DPR, kwalifikowania jako odpady opakowaniowe odpadów, które nimi nie są, kwalifikowania jako proces R3 naprawy palet drewnianych, błędnie wskazywanych dat kwartałów w dokumentach EDPR niezgodnie z dokumentami celnymi i fakturami.

Audyt ma zapewnić warunki do rzetelnego i obiektywnego sprawdzenia przez audytora wiarygodności danych zawartych w dokumentach DPR i EDPR, a także w dokumentach ewidencyjnych, celnych i fakturach oraz spełniania przez audytowany podmiot wymagań wynikających z u.o., w szczególności zgodności posiadanych decyzji z prowadzonym procesem przetwarzania odpadów opakowaniowych. W sprawozdaniu z audytu audytor dokonuje oceny prowadzonej przez audytowanego przedsiębiorcę działalności w zakresie odpadów opakowaniowych. Najpierw audytor sporządza projekt sprawozdania, do którego, w terminie 14 dni, przedsiębiorca ma prawo złożyć na piśmie dodatkowe wyjaśnienia lub umotywowane zastrzeżenia. W przypadku, gdy w sprawozdaniu zostały wskazane „istotne” nieprawidłowości marszałek województwa przeprowadza niezwłocznie kontrolę przedsiębiorcy. Niestety ustawodawca zastosowała w tym przypadku pojęcie niedookreślone dające organowi prawo do swobodnej oceny, czy wskazane w sprawozdaniu nieprawidłowości są istotne, czy nie. W ocenie autorki, zastosowanie instytucji audytu zewnętrznego przedsiębiorcy, przez podmiot wybierany i opłacany przez samego przedsiębiorcę, prócz dodatkowego obowiązku i kosztu, nie ma wartości dla zapewnienia prawidłowości działania audytowanego przedsiębiorcy.

Jest jedynie częściowym zdublowaniem czynności kontrolnych marszałka województwa.

4.6. Obowiązki przedsiębiorców dystrybuujących produkty w opakowaniach

Przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, który sprzedaje w niej produkty w opakowaniach, ma zakaz dystrybucji produktów w opakowaniach wprowadzonych do obrotu przez wprowadzającego, który nie jest wpisany do rejestru. Zakaz ten został sformułowany w art. 41 u.op. Wprowadzenie takiego zakazu należy uznać, co do zasady, za bardzo dobre rozwiązanie, które powinno być motywatorem do wpisywania się do rejestru przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach, bo brak wpisu powinien wyeliminować z obrotu wprowadzane przez nich w opakowaniach produkty. Praktyczny problem pojawia się jednak w sytuacji, gdy przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlową nabywa produkty w opakowaniu nie bezpośrednio od ich producenta, ale od pośrednika, hurtownika i nie wie, kto jest pierwszym wprowadzającym i nie może w łatwy sposób zweryfikować, czy

jest on wpisany do rejestru, czy nie, a sprzedawanie takich produktów podlega karze administracyjnej od 500 do 20 000 zł. Karę w tym zakresie wymierza w drodze decyzji wojewódzki inspektor inspekcji handlowej. Rozwiązaniem mogłoby być żądanie od pośrednika oświadczenia o tym, że sprzedawane przez niego produkty zostały wprowadzone do obrotu przez podmiot wpisany do rejestru. Kolejnym obowiązkiem przedsiębiorcy prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, który sprzedaje produkty w opakowaniach, jest przekazywanie użytkownikom tych produktów informacji o opakowaniach i odpadach opakowaniowych w zakresie:

1. dostępnych systemów zwrotu, zbierania i odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych,
2. właściwego postępowania z odpadami opakowaniowymi,
3. znaczenia oznaczeń stosowanych na opakowaniach, co najmniej przez wywieszenie informacji w miejscu sprzedaży.

Jeżeli tego nie robi, naraża się na karę administracyjną w wysokości od 500 zł do 20 000 zł.

Jeżeli przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego sprzedaje środki niebezpieczne będące środkami ochrony roślin, jest obowiązany przyjmować od użytkowników odpady opakowaniowe po tych środkach. W tym przypadku naruszenie obowiązku jest obwarowane karą od 10 000 zł do 1 000 000 zł.

Użytkownik środków niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin jest obowiązany zwrócić odpady opakowaniowe po tych środkach przedsiębiorcy, o którym mowa w ust. 1.

Przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego o powierzchni handlowej powyżej 2000 m² jest obowiązany prowadzić na własny koszt selektywne zbieranie odpadów opakowaniowych po produktach w opakowaniach, które znajdują się w ofercie handlowej tej jednostki, według rodzajów opakowań, z których powstały odpady. Kara za niezastosowanie się to tego wymogu wynosi od 10 000 zł do 500 000 zł.

4.7. Obowiązki wspólne dla wszystkich przedsiębiorców podlegających przepisom u.op.

4.7.1. Obowiązek sprawozdawczy

W związku z tym, że obowiązki sprawozdawcze dotyczą właściwie wszystkich przedsiębiorców objętych regulacją ustawy opakowaniowej, zostaną one omówione w jednym podrozdziale. Zgodnie z art. 45 u.op. sprawozdania roczne zobowiązani są sporządzać i składać marszałkowi województwa przedsiębiorcy:

1. wprowadzający opakowania,
2. eksportujący opakowania,
3. eksportujący produkty w opakowaniach,
4. dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach,
5. wprowadzający produkty w opakowaniach.

Przedsiębiorcy składają sprawozdania na zasadach uregulowanych w dziale V ustawy o odpadach. Mogą zlecić sporządzenie rocznego sprawozdania organizacji odzysku opakowań. Organizacja odzysku opakowań sporządza i składa marszałkowi województwa roczne sprawozdanie wraz z wykazem przedsiębiorców, którzy zlecili jej sporządzenie sprawozdania. Treść przepisu art. 45 ust. 2 i ust. 3 u.op. rozdziela w ocenie autorki pracy kwestie sprawozdawczości od zlecenia organizacji odzysku opakowań realizacji obowiązku recyklingu odpadów opakowaniowych. Oznacza to, że przedsiębiorca, który realizuje samodzielnie obowiązki z u.op., może zlecić sporządzenie sprawozdania organizacji odzysku opakowań, która wskaże tego przedsiębiorcę w swoim wykazie.

Organizacja samorządu gospodarczego składa roczne sprawozdanie na takich samych zasadach jak organizacja odzysku opakowań, ale robi to oddzielnie dla każdego wprowadzającego produkty w opakowaniach, którego ta organizacja reprezentuje.

Przepis art. 73 u.o. określa zakres informacji, jakie muszą być umieszczone w sprawozdaniach i różnicuje je w zależności od podmiotu, który je składa, i obowiązków oraz ustawy, której dotyczą. Zgodnie z art. 73 u.o. prócz danych identyfikacyjnych sprawozdanie w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych zawiera informacje o:

a) masie wytworzonych i przywiezionych z zagranicy opakowań według rodzajów materiałów, z jakich zostały wykonane, w tym:

- o opakowaniach wielokrotnego użytku,
- o przestrzeganiu ograniczeń dotyczących składu opakowań;

b) masie opakowań, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty, z podziałem na poszczególne ich rodzaje;

c) masie poddanych odzyskowi i recyklingowi odpadów opakowaniowych, z podziałem na poszczególne ich rodzaje oraz z uwzględnieniem podziału na odpady pochodzące z gospodarstw domowych i z innych źródeł niż gospodarstwa domowe, a także według sposobu ich odzysku i recyklingu;

d) osiągniętych poziomach odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, z podziałem na poszczególne ich rodzaje;

e) wysokości należnej opłaty produktowej, obliczonej oddzielnie, z podziałem na poszczególne rodzaje opakowań – w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu odzysku lub recyklingu;

f) masie wywiezionych za granicę opakowań, według rodzajów materiałów, z jakich zostały wykonane, z wyszczególnieniem opakowań wielokrotnego użytku – w przypadku przedsiębiorcy, który eksportuje lub dokonuje wewnątrzwspólnotowej dostawy opakowań lub produktów w opakowaniach;

g) sposobie wykonania obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych, a w przypadku samodzielnego wykonania tego obowiązku – także o przeprowadzonych przez przedsiębiorcę publicznych kampaniach edukacyjnych wraz ze wskazaniem poniesionych na ten cel kosztów;

h) toksyczności lub zagrożeniach ze strony materiałów opakowaniowych lub składników stosowanych do produkcji opakowań;

W zakresie lekkich i pozostałych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego objętych opłatą recyklingową, informacje o liczbie nabytych i wydanych lekkich i pozostałych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego.

Podmioty obowiązane do sporządzenia sprawozdań muszą je złożyć w terminie do dnia 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy marszałkowi województwa właściwemu ze względu na:

1. siedzibę lub miejsce zamieszkania przedsiębiorcy – w przypadku sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi

oraz sprawozdania o przeprowadzonych publicznych kampaniach edukacyjnych; w przypadku braku siedziby lub miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej właściwy miejscowo jest Marszałek Województwa Mazowieckiego;

2. miejsce wytwarzania, zbierania lub przetwarzania odpadów – w przypadku sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami.

Sprawozdania wprowadza się do Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami przez wypełnienie elektronicznego formularza za pośrednictwem indywidualnego konta. Pierwszym rokiem, za który składane było sprawozdania poprzez BDO, był rok 2019.

W związku z przedłużającym się terminem utworzenia rejestru oraz BDO ustawa o odpadach zawierała kolejne zmiany przepisów przejściowych dotyczące sprawozdawczości. Na podstawie art. 237 ustawy o odpadach sprawozdania za lata 2012–2014 składano, stosując przepisy dotychczasowe, z tym że ten, kto wbrew obowiązкови nie sporządzał i nie przekazywał sprawozdań lub wykonywał ten obowiązek nieterminowo lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym, podlegał administracyjnej karze pieniężnej w wysokości 500 zł wymierzonej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Termin ten był kolejno przedłużany na lata 2015, 2016, 2017 i 2018. BDO miał być utworzony w terminie 36 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy o odpadach z 2012 r., czyli do dnia 23 stycznia 2016 r., ale termin ten został przesunięty do dnia 24 stycznia 2018 r.

Niestety w przypadku sprawozdań dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych przepisy przejściowe ustawy o odpadach (art. 237b) prócz przedłużania o kolejne lata składania sprawozdań poza systemem BDO w stosunku do lat 2015–2018 określały także zakres sprawozdania, który powtarzał treść art. 73 u.o. Praktycznie oznaczało to, że każdego roku istniał stan niepewności dotyczący formy i treści sprawozdania. Najtrudniej było jednak przy sprawozdaniach za 2017 r., co do których nie było wydane Rozporządzenie wykonawcze, tylko przedsiębiorcy bazowali na wzorze sprawozdania z 2016 r. Rozporządzenie dotyczące wzoru sprawozdania weszło bowiem w życie 1 stycznia 2019 r. Do daty wejścia w życie ustawy o odpadach z 2012 r. zasady składania sprawozdań regulowała w art. 10 ustawa o obowiązkach przedsiębiorców. Sprawozdania zawierały wówczas informacje ograniczone tylko do danych adresowych, masy opakowań, w jakich przedsiębiorca wprowadził produkty, oraz do danych o ich

rodzajach, masie poddanych odpowiednio odzyskowi, w tym recyklingowi, odpadów opakowaniowych i osiągniętych poziomach odzysku oraz recyklingu odpadów opakowaniowych.

W przypadku, gdy przedsiębiorca wprowadzający produkty w opakowaniach zlecił realizację obowiązków odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych organizacji odzysku, sprawozdania roczne z realizacji tych obowiązków składa ta organizacja. Tak samo jest w przypadku zlecenia realizacji obowiązków poprzez przystąpienie do porozumienia zawartego z organizacją samorządu gospodarczego przez przedsiębiorców wprowadzających w opakowaniach produkty niebezpieczne, w tym środki ochrony roślin, czy produkty w opakowaniach wielomateriałowych. W pierwszych latach istniała wątpliwość, czy organizacja samorządu gospodarczego składa sprawozdanie co do wszystkich informacji, czy tylko w zakresie przejętego przez nią obowiązku.

Sprawozdanie organizacji odzysku zawiera dodatkowo wykaz przedsiębiorców, od których organizacja odzysku opakowań przejęła obowiązek określony w art. 17 ust. 1 u.op., informacje o przeprowadzonych przez organizację odzysku opakowań publicznych kampaniach edukacyjnych wraz ze wskazaniem poniesionych na ten cel kosztów, wykaz posiadaczy odpadów, którym organizacja odzysku opakowań zleciła w roku kalendarzowym, którego dotyczy sprawozdanie, wykonanie czynności określonych w art. 17 ust. 7 u.op.

Termin składania sprawozdań za 2019 r. został przesunięty na dzień 11.09.2020 r., co było wynikiem panującego stanu epidemii.

4.7.2. Obowiązek wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 49 u.o.

Zgodnie z art. 10 u.op. przedsiębiorcy będący podmiotami u.op.:

1. będący organizacją odzysku opakowań;
2. dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach;
3. eksportujący:
 - a. opakowania,
 - b. produkty w opakowaniach;
4. wprowadzający opakowania;
5. wprowadzający produkty w opakowaniach

– podlegają, w zakresie tej działalności, wpisowi do rejestru, o którym mowa w 49 u.o.

Wpisowi do rejestru podlegają także przedsiębiorcy:

1. dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych,
2. eksportujący odpady opakowaniowe,
3. prowadzący recykling odpadów opakowaniowych, jeżeli zamierzają wystawiać odpowiednio dokumenty DPR lub EDPR.

Dopiero uzyskanie wpisu do rejestru daje prawo do prowadzenia określonej działalności.

Zasady prowadzenia rejestru określa u.o. w art. 49 do art. 65. Rejestr ten jest prowadzony w systemie teleinformatycznym przez marszałków województw i stanowi on, a właściwie będzie stanowił, jak powstanie, część bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami. Organem właściwym w sprawie prowadzenia rejestru i dokonywania w nim wpisów jest marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce wykonywania działalności podmiotu objętego wpisem. Regułę tę ustawodawca zmienił w jednym przypadku – wpisu z urzędu podmiotu, który uzyskał wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości, gdyż wówczas właściwy miejscowo jest marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę podmiotu (art. 49 ust. 3 u.o.). Marszałek dokonuje wpisu na wniosek lub z urzędu.

Rejestr zawiera następujące informacje z zakresu u.op. w odniesieniu do:

a) organizacji odzysku opakowań:

– wskazanie rodzajów opakowań, w stosunku do których organizacja odzysku opakowań zamierza wykonywać obowiązek zapewniania odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych,

– informację o wdrożonym systemie jakości, systemie zarządzania środowiskowego albo o ich braku;

b) przedsiębiorców eksportujących odpady opakowaniowe oraz przedsiębiorców dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych:

– kod i rodzaj odpadów opakowaniowych przyjmowanych w celu poddania ich recyklingowi lub innemu niż recykling procesowi odzysku poza terytorium kraju,

– informację o decyzjach związanych z gospodarowaniem odpadami;

c) przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych:

- kod i rodzaj odpadów opakowaniowych przyjmowanych do recyklingu lub innego niż recykling procesu odzysku,
 - informację o decyzjach związanych z gospodarowaniem odpadami,
 - informację o stosowanym procesie recyklingu lub innego niż recykling procesu odzysku,
 - informację o rocznej mocy przerobowej instalacji lub urządzeń służących do recyklingu lub innego niż recykling procesu odzysku,
 - informację o miejscu prowadzenia działalności w zakresie recyklingu lub innego niż recykling procesu odzysku,
 - informację o wdrożonym systemie jakości, systemie zarządzania środowiskowego albo o ich braku;
- d) wprowadzających produkty w opakowaniach:
- informację o sposobie wykonania obowiązku zapewnienia odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych samodzielnie czy za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań,
 - dane organizacji odzysku opakowań, która przejęła obowiązek zapewnienia odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, o ile została zawarta umowa z organizacją odzysku opakowań,
 - informację o przynależności do porozumienia, o którym mowa w art. 25 u.op., w przypadku wprowadzającego produkty w opakowaniach wielomateriałowych lub wprowadzającego środki niebezpieczne w opakowaniach;
- e) wprowadzających opakowania oraz eksportujących produkty w opakowaniach i dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach:
- informację o rodzaju prowadzonej działalności,
 - informację o rodzaju wytwarzanych, przywożonych z zagranicy oraz wywożonych za granicę opakowań;
- f) organizacji samorządu gospodarczego, o których mowa w art. 25 ust. 1 u.op tej ustawy – informację o zakresie zawartego przez tę organizację porozumienia z marszałkiem województwa.

Prowadzenie działalności wymagającej wpisu do rejestru bez takiego wpisu jest deliktem administracyjnym z art. 194 u.o.

Rejestr miał być pierwotnie utworzony wraz z bazą danych o odpadach w terminie 36 miesięcy od daty wejścia w życie u.o. z 2012 r., czyli do dnia 23 stycznia 2016 r., ale

termin ten został przesunięty do dnia 24 stycznia 2018 r. i od tej daty rejestr zaczął funkcjonować. Podmioty obowiązane do uzyskania wpisu zostały zobowiązane do złożenia wniosku o wpis do tego rejestru w terminie 6 miesięcy od daty utworzenia rejestru, czyli do dnia 24 lipca 2018 r.

Przed utworzeniem rejestru przedsiębiorcy, którzy rozpoczynali działalność w zakresie objętym ustawą opakowaniową, zobowiązani byli do składania marszałkowi województwa zawiadomienia o rozpoczęciu takiej działalności w terminie 30 dni od jej rozpoczęcia, za którą ustawodawca uznawał dzień pierwszego wprowadzenia na terytorium kraju lub powstania pierwszego długu celnego dla produktu. Pierwotnie obowiązek ten dotyczył tylko działalności polegającej na wytwarzaniu lub imporcie produktów w opakowaniach. Niezgłoszenie rozpoczęcia takiej działalności podlegało karze grzywny.

4.8. Wnioski końcowe

Przeprowadzona w rozdziale 4 analiza przepisów określających obowiązki podmiotów objętych badaną regulacją pozwala na dokonanie ich oceny z punktu widzenia realizacji konkretnych celów normatywnych. Cel polegający na zmniejszeniu ilości i szkodliwości materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i w powstałych z nich odpadach opakowaniowych ma być zrealizowany przez przepisy od art. 11 do art. 15 u.op. Adresatami norm prawnych zawartych we wskazanych przepisach są przedsiębiorcy prowadzący działalność polegającą na wprowadzaniu opakowań. Ustawodawca nakłada na nich obowiązki dotyczące wprowadzania opakowań spełniających wskazane w dyspozycjach norm prawnych wymagania, takie jak ograniczenie w ich składzie szkodliwych substancji oraz ograniczenie ich objętości i masy do niezbędnego minimum, nadawanie się do wielokrotnego użycia, recyklingu lub odzysku. Zobowiązania te, także w sposób pośredni, dotyczą przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach, którzy zostali zobowiązani w art. 14 do stosowania opakowań spełniających wymagania określone w art. 11 u.op. Co prawda w przepisie tym ustawodawca zastosował odesłanie ogólne, ponieważ zabrakło w nim odniesienia do konkretnego ustępu art. 11 u.op. regulującego określone wymagania dotyczące opakowań, rozumieć należy zatem, że chodzi o wszystkie wymagania, jakie znajdują się w art. 11 u.op. Co do znakowania opakowań ustawodawca zastosował przepis pozwalający, ponieważ zastosował funktor normotwórczy „może”, przez

co określił możliwość, a nie obowiązek umieszczania na opakowaniach określonych oznakowań, co zdaniem autorki pracy nie jest rozwiązaniem trafnym. Skoro oznakowanie ma na celu zapewnienie prawidłowego postępowania z odpadami opakowaniowymi, powinno być obowiązkowe, a nie fakultatywne. Takie oznaczenie, jeżeli byłoby obowiązkowo stosowane przez wszystkich producentów opakowań, ułatwiłoby konsumentom podejmowanie decyzji zakupowych i właściwe postępowanie z odpadami opakowaniowymi, co z kolei mogłoby zapewnić efektywniejszą zbiórkę odpadów opakowaniowych.

Z kolei przepis art. 12 u.op. określający postępowanie z odpadami opakowaniowymi nie wskazuje, do kogo jest skierowany. Jest to przepis o charakterze abstrakcyjnym, normuje bowiem określone rodzajowo zachowania „odpady wielokrotnego użytku poddaje się...”, „opakowania przydatne do odzysku przez recykling powinny być...”. Nie wiadomo zatem, do kogo przepis ten jest skierowany. Można w związku z tym uznać, że jest przepisem bezużytecznym z punktu widzenia celu, jaki ma do zrealizowania.

Cel normatywny zmniejszenia ilości i szkodliwości odpadów opakowaniowych ma być realizowany przez obowiązki wskazane w przepisach art. 17 do art. 33 u.op. oraz od art. 42 do art. 44 u.op. Przepisy konstruujące obowiązki podmiotów, takich jak przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach, organizacje odzysku, prowadzący procesy odzysku, w tym recyklingu, prowadzący jednostki handlu detalicznego lub hurtowego oraz użytkowników środków niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin, używają sformułowania „jest zobowiązany”.

Przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach mają obowiązek:

1. Zapewnienia recyklingu, odpadów opakowaniowych.
2. Osiągnięcia poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych.
3. Prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych.
4. Prowadzenia ewidencji wpisania się do rejestru.
5. Składania sprawozdań z realizacji obowiązków.

Organizacje odzysku opakowań realizujące obowiązki przejęte od przedsiębiorców są dodatkowo zobowiązane do uwzględnienia w masie odpadów opakowaniowych, którymi realizują obowiązek recyklingu, odpadów opakowaniowych, odpowiedniej masy odpadów opakowaniowych pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych. Przedsiębiorcy dokonujący zagospodarowania odpadów opakowaniowych

poprzez poddawanie ich procesom odzysku, w tym recyklingu, lub zajmujący się eksportem lub wewnątrzwspólnotową dostawą odpadów opakowaniowych w celu poddania ich jednemu z ww. procesów mają obowiązek wystawiania dokumentów DPR/EDPR, a jeżeli posiadają zezwolenie pozwalające na odzysk odpadów opakowaniowych o masie przekraczającej 400 Mg lub wystawili w danym roku kalendarzowych EDPR na łączną masę przekraczającą 400 Mg, są zobowiązani do przeprowadzenia rocznego audytu.

Konstrukcja i struktura analizowanych w tym rozdziale przepisów jest dwuczłonowa i składa się z poprzednika i następnika. W poprzedniku zdań przepisy wskazują okoliczności, z którymi należy wiązać określone w następniku skutki prawne. Funktory normotwórcze użyte w konstrukcji tych przepisów to „jest obowiązany” i „może umieszczać”. Skonstruowane tak przepisy prawa są wypowiedziami o charakterze dyrektywalnym. Adresatami norm prawnych zawartych w analizowanych przepisach są, z jednym wyjątkiem, przedsiębiorcy wykonujący określony rodzaj działalności. Ten wyjątek to adresowany do użytkowników środków niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin obowiązek zwrotu opakowań po takich produktach wynikający z art. 43 ust. 2 u.op. W art. 16 u.op. oraz art. 13 u.op. zawierają się przepisy odsyłające do ustawy o odpadach i do ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku.

Zrekonstruowane, z przywołanych w rozdziale czwartym przepisów, normy prawne są normami o strukturze dwuelementowej składające się z hipotezy i dyspozycji. System obowiązków, jakie zastosował ustawodawca, niestety nie jest kompletny, ponieważ nie precyzuje obowiązków wszystkich uczestników systemu gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Pomija konsumenta, który w ocenie autorki jest kluczowym podmiotem, ponieważ to jego decyzje zakupowe kreują popyt na ilość i rodzaj opakowania. Ograniczenie obowiązków konsumentów jedynie do obowiązku zwrotu opakowań po środkach niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin jest niewystarczające. W ocenie autorki pracy, dla kompleksowości regulacji należałoby dodać użytkownikom opakowań obowiązek selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych, jakie wytwarzają. Dodatkowo producenci opakowań powinni być zobowiązani do umieszczania na opakowaniach oznakowań, które ułatwiałyby taką zbiórkę, a następnie właściwe postępowanie z odpadami opakowaniowymi powstałymi z tych opakowań. Nadto o braku kompletności systemu świadczy brak powiązania

pomiędzy u.op. a systemem gminnym gospodarowania odpadami komunalnymi, w którym znajdują się także odpady opakowaniowe.

Rozdział V.

Analiza zadań organów administracji publicznej

5.1. Zadania w ujęciu teoretycznym

W rozdziale trzecim podjęto próbę usystematyzowania celów w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, ale dla zapewnienia ich skutecznej realizacji konieczne jest podjęcie działań przez określone podmioty. W rozdziale piątym autorka pracy podejmie się dokonania analizy zadań, przez które rozumie działania, czynności, jakie zostały przypisane określonym podmiotom w odniesieniu do wszystkich rodzajów celów, jakie mają zostać zrealizowane w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, grupując je według źródła, w którym zostały określone, na zadania normatywne wynikające z przepisów prawa i zadania nienormatywne wynikające z polityk ochrony środowiska.

Należy jednak pamiętać, że państwa nie pozostają wolne od wpływów i zobowiązań, jakie nakłada na nie członkostwo w różnego rodzaju wspólnotach międzynarodowych lub treść umów międzynarodowych, które podpisały. Z tego punktu widzenia można także mówić o zadaniach, jakie stawia przed państwami będącymi członkami Unii Europejskiej jej polityka i prawo. Z dokumentów politycznych Unii Europejskiej mogą wynikać zadania dla państw członkowskich określane jako zbiór odpowiednich działań, jakie powinno podjąć państwo, by zrealizować przyjęte przez wspólnotę cele. Z kolei z dokumentów normatywnych Unii Europejskiej wynika zadanie polegające na wdrożeniu i stosowaniu norm prawa UE w porządku krajowym. Zgodnie z art. 288 TFUE władze krajowe mają prawo wyboru formy i metod transpozycji prawa UE, w przypadku, gdy normy te nie wchodzą bezpośrednio do porządku prawnego. Oznacza to, że Dyrektywy wiążą każde państwo członkowskie, do którego są kierowane w odniesieniu do rezultatu (celu), który ma być osiągnięty, pozostawiając mu dobór metod i środków, a w przypadku rozporządzeń unijnych kompetencja ustawodawcy krajowego sprowadza się do zapewnienia jego stosowania. Dokumenty polityczne UE nie wyznaczają państwom członkowskim konkretnych zadań w powyżej przytoczonym znaczeniu, ale wytyczają im kierunki podejmowanych działań, których realizacja

powinna się przyczynić do zrealizowania przez Wspólnotę Europejską wspólnych celów. Państwa członkowskie podejmują się ich realizacji przy uwzględnieniu zasad przyznania kompetencji, pomocniczości i proporcjonalności, zgodnie z art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Poza analizą autorka pozostawia zadania, jakie wynikają dla Polski z członkostwa we Wspólnocie, gdyż nie są one przedmiotem niniejszej pracy.

Dokonując próby analizy zadań w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi rozpocząć należy od definicji zadania. W prakseologii zadanie określa się jako stan rzeczy, który ma być otrzymany lub osiągnięty²⁵⁶. Zygmunt Ziemiński uważa, że zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do określonego celu. Tak rozumiane zadanie może polegać na nakazaniu komuś zrealizowania swym działaniem pewnego celu instrumentalnego w stosunku do określonego celu zasadniczego²⁵⁷.

Zadania normatywne wynikają z norm prawnych, a wśród norm krajowych regulujących ochronę środowiska zasadnicze znaczenie mają normy prawa administracyjnego, co wynika z tego, że ochrona środowiska jest głównym zadaniem państwa realizowanym przez jego aparat. Tadeusz Skoczny definiuje zadanie administracji państwowej jako preskryptywny wyraz tego, co ma być w rzeczywistości wykonane dla urzeczywistnienia celu państwa przez jego administrację przy pomocy określonych środków i działań²⁵⁸. Prawo jest jednym z podstawowych instrumentów realizacji celów, a normy prawne określają zatem zadania, których podjęcie jest niezbędne do realizacji założonego celu, a równocześnie będą środkiem, za pomocą którego zadania te będą wykonywane. Wytyczenie zadań jest elementem wtórnym w stosunku do wyznaczonych wcześniej celów. Oznacza to, że zadania powinny wynikać z przyjętych do realizacji celów, a nie odwrotnie. Zadanie może zawierać w swojej treści nakaz, zakaz działania lub powstrzymanie się od działania. Skoro zadania określane są normami prawnymi, to ich ustanowienie pochodzi od organów władzy ustawodawczej, a skierowane są zasadniczo do organów wykonawczych. Zanim ustawodawca sformułuje zadanie w treści przepisów prawa, powinien w pierwszej kolejności dokonać oceny możliwości ich wykonania przez wskazanych adresatów normy prawnej, w której określił to zadanie. Józef Filipek wskazuje, że istnieje pojęcie „zadanie administracji”, które

²⁵⁶ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 283.

²⁵⁷ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 12, s. 18–19.

²⁵⁸ T. Skoczny, *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, „Organizacja. Metody. Technika” rok 1985, nr 11–12, s. 1–8.

używane jest najczęściej w szerokim znaczeniu jako obowiązek podjęcia, nie tylko konkretnej czynności, co szeregu działań jedno- lub różnorodzajowych, albo ogólny obowiązek podjęcia pewnego zamierzenia, które nie musi być spełnione wyłącznie w formach prawnych²⁵⁹. W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie zadania nie zostało jednoznacznie zdefiniowane i bywa stosowane zamiennie z pojęciem kompetencji. Na różnice w rozumieniu obu pojęć wskazuje między innymi zestawienie definicji „kompetencji” zaproponowane przez Annę Barczak i Ewę Kowalewską, według których kompetencja będzie oznaczała uprawnienie do zastosowania przez dany organ określonych środków działania, umożliwiających zrealizowanie nałożonych zadań²⁶⁰, z definicją „zadania” M. Górskiego, który definiuje zadanie jako nałożony normą prawną obowiązek podjęcia działań zmierzających do osiągnięcia konkretnego, wcześniej wyznaczonego celu²⁶¹. Zagadnienie norm zadaniowych i norm kompetencyjnych było podnoszone w doktrynie między innymi przez Zbigniewa Cieślaka, który wskazuje, że normy zadaniowe *intencjonalnie niedookreślają uprawnień i form działania* w odróżnieniu od norm kompetencyjnych, które wyznaczają przedmiotowo-podmiotowe granice sformalizowanej w stopniu co najmniej dostatecznym aktywności podmiotów²⁶². Zdaniem Wojciecha Góralczyka normy zadaniowe nie mają mocy upoważniającej, jaka wynika z norm kompetencyjnych²⁶³. Można zatem uznać, że zadanie jest wyznaczonym przez normy zadaniowe prawnym obowiązkiem oznaczonego podmiotu do podjęcia konkretnych działań, wyznaczonych przez normy kompetencyjne, zmierzającym do realizacji konkretnego celu. Zadanie łączy się zawsze z jakimś podmiotem, którym w przypadku norm prawa administracyjnego są podmioty administracji państwowej, a ich zadania to zadania administracji państwowej, czyli normatywnie określone zachowania aparatu administracji, konieczne dla urzeczywistnienia określonego celu państwa za pomocą wyznaczonych środków i form działania. Zadania, bez względu na to, jakiemu podmiotowi zostały przypisane, powinny być określone w sposób konkretny i precyzyjny, bo tylko takie ich sprecyzowanie daje szansę powodzenia realizacji założonych celów. Zakres analizowanej regulacji nakazuje przyrzeć się zadaniu państwa,

²⁵⁹ Zob. m.in. J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1982, DCXXVII, Prace Prawnicze 99.

²⁶⁰ A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 21.

²⁶¹ M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1992, s. 46.

²⁶² Z. Cieślak, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 60.

²⁶³ W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 41.

jakim jest ochrona środowiska. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 74 ust. 2 wskazuje, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych²⁶⁴. L. Garlicki, komentując ten konstytucyjny obowiązek, wskazuje, że „ochrona środowiska oznacza całokształt działań i instrumentów przeciwdziałających pogarszaniu się stanu środowiska, szczególnie istotne (art. 68 ust.4) jest w tym zakresie przeciwdziałanie negatywnym skutkom degradacji dla środowiska. Autor ten zaproponował również szerszą definicję, niż wynika to z Prawa ochrony środowiska, co potwierdza tylko słuszność tezy, że pojęcie to na płaszczyźnie konstytucyjnej należy rozumieć szerzej niż w ustawie²⁶⁵. Jak wskazuje B. Rakoczy, obowiązek ochrony środowiska obejmuje wszystkie sfery działań władz publicznych, dotyczy działań właściwych nie tylko dla władzy wykonawczej, ale także dla władzy ustawodawczej. Ochrona środowiska obejmuje trzy płaszczyzny - prawodawczą, organizacyjną i finansową. Ponadto, wskazać należy, że obowiązki te można podzielić na obowiązki prewencyjne, konserwatorskie i restytucyjne. Obowiązek stanowienia prawa uwzględniającego ochronę środowiska spoczywa przede wszystkim na władzy ustawodawczej, choć władza wykonawcza nie jest z tego obowiązku zwolniona. Kolejne dwa szczegółowe obowiązki adresowane są zarówno do władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej. Wypełnianie bowiem funkcji organizatorskiej i finansowej wymaga w pierwszej kolejności stanowienia prawa stwarzającego i ramy, i podstawy do działań władzy wykonawczej. Z kolei prawidłowe i efektywne wypełnianie obowiązków organizatorskich i finansowych wymaga sprawnego działania władzy wykonawczej²⁶⁶.

W ocenie M. Górskiego zadania państwa w zakresie ochrony środowiska wykonują jego organy, w więc przede wszystkim organy administracji publicznej. Wynika to z tego, że ochrona środowiska jest zadaniem państwa wypełnianym przez jego organy, a więc przede wszystkim organy administracji publicznej, ale nie wyłącznie. Zdaniem M. Górskiego dopuszczalne jest także zlecenie wykonywanych zadań podmiotom niepublicznym²⁶⁷.

Termin „zadanie publiczne”, w związku z tym, że nie został zdefiniowany, jest przedmiotem rozważań w nauce prawa administracyjnego. W potocznym znaczeniu pojęcie „publiczny” jest przeciwieństwem „prywatnego”. Publiczne jest coś, co jest

²⁶⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 2017 r. Nr 78 poz. 483.

²⁶⁵ Za: B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Opublikowano: LexisNexis 2013,

²⁶⁶ B. Rakoczy, *ibidem*.

²⁶⁷ M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie...*, op. cit., s. 46.

przeznaczone do użytku powszechnego przez społeczeństwo jako podmiot zbiorowy, podczas gdy prywatny przeznaczony jest do wyłącznego użytku określonego, zindywidualizowanego podmiotu. Próby zdefiniowania zadań publicznych podjął się Trybunał Konstytucyjny²⁶⁸, stwierdzając, w odniesieniu do zadań samorządu terytorialnego, że mają one charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych, jak i ogólnopaństwowych. Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8.02.1996 r.²⁶⁹, uznając, że zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności.

Zdaniem Zbigniewa Leońskiego „publiczność” oznacza dyrektywę kierowania się dobrem ogólnym, a nie indywidualnym²⁷⁰. Małgorzata Stahl uważa z kolei, że „zadanie publiczne” związane jest z celami publicznymi, jakie ma zrealizować administracja²⁷¹. Jeśli tak, to ochrona środowiska jest zadaniem publicznym państwa. Potwierdza to treść art. 5 Konstytucji, który wskazuje, że jednym z podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej jest zapewnienie ochrony środowiska, która przy realizacji tego zadania powinna kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Według Jerzego Jendrośki zadania publiczne to pewne działania, podejmowane na podstawie i w zakresie określonym w odpowiednich normach prawnych przez zobowiązane do tego podmioty w interesie publicznym, a więc w interesie pewnych zbiorowości (całego społeczeństwa, wspólnot samorządowych itp.). W konsekwencji każdy organ państwa wykonujący tego rodzaju zadania bądź podmiot występujący w zastępstwie takiego organu będzie przede wszystkim obowiązany do ochrony tak szeroko rozumianego interesu publicznego²⁷².

Zadanie polegające na ochronie środowiska państwo realizuje poprzez przypisanie poszczególnych zadań określonym organom na szczeblu centralnym i lokalnym. Źródła tych zadań należy zatem poszukiwać zarówno w rozwiązaniach przyjętych w samorządowych ustawach ustrojowych, jak i ustawach szczegółowych. Dokładne określenie zadań organów administracji w zakresie ochrony środowiska możliwe jest dopiero po analizie odpowiednich przepisów zawartych w przywoływanych

²⁶⁸ Uchwała TK z dnia 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

²⁶⁹ OSNP 1996, nr 16, poz. 218.

²⁷⁰ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 2001, s. 29.

²⁷¹ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 95.

²⁷² *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, pod red. J. Jendrośki, online: <https://bit.ly/3tnHWW1> (dostęp: 14.01.2022 r.).

aktach prawnych. Zadania organów administracji w zakresie ochrony środowiska można usystematyzować według różnych kryteriów.

Pierwszym z nich jest kryterium treści. Pozwala ono ująć zadania w następujące zasadnicze grupy²⁷³:

1. zarządzanie środowiskiem (ochrona pośrednia):
 - a) zadania organizatorskie,
 - b) zadania reglamentacyjno-zobowiązujące,
 - c) zadania kontrolno-nadzorcze,
2. zadania wykonawcze (ochrona bezpośrednia),
 - a) zadania wykonywane w imieniu społeczności lokalnej,
 - b) wykonanie zastępcze.

Zadania organizatorskie, jak sama nazwa wskazuje, polegają na organizowaniu działań związanych z ochroną środowiska, a podejmowanych przez różne podmioty, w tym na określaniu zadań tych podmiotów w sposób ogólny. Ten rodzaj zadań wykonywany jest przez akty planowania strategicznego zarówno przez organy szczebla centralnego, jak i lokalnego. Zadania o charakterze organizatorskim polegają na podejmowaniu czynności oddziałujących na stan środowiska jako całość lub na poszczególne jego części (elementy), których celem jest uzyskanie takiego rodzaju stosunków między elementami całości albo inicjowanie takich działań, które zapewnią realizację celu w postaci ochrony środowiska. Zadania organizatorskie polegają także na określaniu zadań szczegółowych służących realizacji zadań nadrzędnych. W zakresie zadań o charakterze organizatorskim A. Barczak wyróżnia trzy grupy: a) zadania w zakresie programowania (samorządowe programy ochrony środowiska, tzw. programy naprawcze); b) zadania w zakresie planowania (wojewódzkie plany gospodarki odpadami, uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plan zagospodarowania przestrzennego województwa); c) zadania w zakresie pozostałych instrumentów o charakterze organizatorskim (na przykład wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, plan zagospodarowania na gruntach

²⁷³ M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 99–100.

położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych)²⁷⁴.

Zadania reglamentacyjno-zobowiązujące polegają na kształtowaniu sytuacji prawnej innych podmiotów oddziałujących na środowisko lub korzystających z niego, a zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym polegają na badaniu stanu środowiska i przestrzeganiu obowiązków ochronnych nałożonych prawem na określone podmioty. Zadania te są zawsze reakcją na czynności zamierzone, podejmowane lub już dokonane przez użytkowników środowiska. Przepisy środowiskowe dokładnie określają środki oddziaływania, które mogą stosować organy w trakcie wykonywania funkcji nadzorczych i kontrolnych. W przypadku tych zadań chodzi o porównanie rzeczywistego stanu środowiska ze stanem postulowanym. W teorii prawa administracyjnego wyraźnie oddziela się kontrolę od nadzoru. Przyjmuje się, że kontrola polega na badaniu zgodności działania danego podmiotu z założonym wzorcem oraz sformułowaniu na tej podstawie odpowiednich wniosków²⁷⁵. Organy kontrolne nie posiadają instrumentów pozwalających im oddziaływać na podmioty kontrolowane w przeciwieństwie do organu nadzoru, który już takimi instrumentami dysponuje. Za ich pomocą może korygować działania podmiotów nadzorowanych.

A. Barczak i E. Kowalewska dokonały podziału zadań kontrolno-nadzorczych na:

1. zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków o charakterze ogólnym;
2. zadania nadzorcze do przestrzegania obowiązków w zakresie gospodarowania i ochrony wód;
3. zadania nadzorcze nad przestrzeganiem obowiązków w zakresie ochrony przyrody;
4. zadania nadzorcze do przestrzegania obowiązków w zakresie ochrony powierzchni ziemi i jej wnętrza;
5. zadania nadzorcze do przestrzegania obowiązków w zakresie ochrony przed odpadami.

Zadania bezpośrednio wykonawcze, które M. Górski określa także jako kreatywne, polegają na wykonywaniu czynności mających bezpośredni wpływ na stan

²⁷⁴ A. Barczak, *Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, pod red. P. Korzeniowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 224.

²⁷⁵ Za: A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 174.

środowiska i są związane przede wszystkim z jego ochroną przed szkodliwymi oddziaływaniami. Zadania wykonawcze są to zadania z zakresu użyteczności publicznej zmierzające do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. A. Barczak, i E. Kowalska dokonały klasyfikacji zadań bezpośrednio wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego według kryterium przedmiotowego, biorąc pod uwagę element środowiska podlegający ochronie lub powodowane uciążliwości, dzieląc je na cztery zasadnicze grupy:

1. zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków;
2. zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi;
3. zadania w zakresie ochrony terenów zielonych i zadrzewień;
4. zadania w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

Kolejna systematyka dotyczy kryterium adresata, do którego zadania są kierowane, czyli podmiotu, który ma obowiązek realizować zadanie. Tak więc podział kompetencji pomiędzy poszczególne organy wynika z przypisania im odpowiednich zadań. Zakres zadań organu administracji publicznej jest zdeterminowany normami określającymi zakres kompetencji tego organu. Zgodnie z powyższymi założeniami wytyczenie zadań ogólnych wraz z podziałem kompetencyjnym pomiędzy organy administracji powinno odbywać się ustawą. Ustawa powinna także dokonać podziału zadań pomiędzy poszczególne organy administracji ogólnej do spraw środowiska i organy administracji wyspecjalizowanej.

Rozbudowany system aktów prawnych w ochronie środowiska utrudnia usystematyzowanie zadań, jakie zostały przypisane poszczególnym organom administracji.

Eugeniusz Smoktunowicz zaproponował systematykę zadań według aktów, z których wynikają, i podzielił te akty na cztery grupy:

1. akty o charakterze ogólnym – odpowiednie przepisy konstytucji, ustawa prawo ochrony środowiska;
2. akty normatywne regulujące gospodarowanie zasobami przyrody – np. prawo wodne, ustawa o odpadach;

3. akty normatywne regulujące dziedziny działań bezpośrednio dotykające środowiska – prawo budowlane, prawo geologiczne, prawo o planowaniu przestrzennym²⁷⁶.

Ryszard Paczuski natomiast wyróżnia:

1. akty dotyczące bezpośrednio ochrony środowiska jako całości;
2. akty dotyczące poszczególnych komponentów środowiska;
3. akty będące elementami składowymi innych kompleksów regulacji prawnych, w których normy ochronne pojawiają się, jak gdyby „okazjonalnie”²⁷⁷.

M. Górski dokonuje własnej klasyfikacji przepisów prawnych ochrony środowiska, utrzymując zasadniczo dwie powyższe koncepcje, ale uwzględniając jedynie akty prawne, które regulują zagadnienia ochronne, i dzieli je w następujący sposób:

1. przepisy ogólne – zawierające zasady ogólne, definiujące podstawowe pojęcia, określające w ogólny sposób cele i zadania aparatu państwowego bądź innych podmiotów w dziedzinie ochrony środowiska;

2. przepisy materialne – normujące w sposób szczegółowy kwestie związane z ochroną środowiska, takie jak przepisy ochronne przed zanieczyszczeniami, przepisy normujące inne sposoby korzystania z zasobów i przepisy normujące wykonywanie działań mających wpływ na stan środowiska;

3. przepisy ustrojowe – normujące organizację i podział zadań ochronnych pomiędzy administrację i inne podmioty funkcjonujące w państwie, normujące organizację aparaty kontroli stanu środowiska oraz przestrzegania norm ochronnych i realizacji zadań;

4. przepisy proceduralne²⁷⁸.

Biorąc pod uwagę przywołane powyżej poglądy doktryny, na potrzeby niniejszej pracy i ustalenia w dziale V systematyki zadań organów administracji w zakresie opakowań i powstałych z nich odpadów opakowaniowych, autorka dokona analizy zadań według aktów prawnych, w których zostały uregulowane, dzieląc je na zadania o charakterze ogólnym, które realizują cele ogólne dotyczące ochrony środowiska,

²⁷⁶ E. Smoktunowicz, *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987, s. 401–402.

²⁷⁷ R. Paczuski, *Funkcja prawa w ochronie środowiska i wynikające z niej zadania dydaktyczno-wychowawcze*, „Człowiek i Środowisko” 1987, nr 4, s. 461.

²⁷⁸ M. Górski, *Ochrona środowiska jako...*, op. cit., s. 90.

i zadania szczegółowe realizujące cele szczegółowe w zakresie odpadów, opakowań i odpadów opakowaniowych. Jednocześnie podejmie próby przypisania zdefiniowanych we wskazanym sposobie zadań konkretnym adresatom, tj. organom administracji.

M. Górski przez organy administracji rozumie organy stanowiące wyodrębnioną część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidywany, działające w imieniu i na rachunek państwa albo w imieniu i na rachunek jednostki samorządu terytorialnego, wykonujące zadania publiczne zaliczane do ochrony środowiska²⁷⁹.

Organami administracji zgodnie z art. 3 pkt 14 p.o.ś. są:

a) ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego;

b) inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony.

Definicja ta rozszerza pojęcie organu administracji publicznej dla potrzeb ustawy prawo ochrony środowiska o podmioty, niebędące organami administracji publicznej, które jednak wykonują pewne zadania o charakterze zadań z zakresu administracji publicznej. Podstawą do wykonywania tych zadań jest formalne zlecenie, dokonane normą ogólną bądź normą indywidualną. Podstawą jednak do uznania określonego podmiotu niepublicznego za organ administracji w rozumieniu ustawy musi być zawsze wyraźne zlecenie wykonywania danego zadania. W konsekwencji używane w przepisach ustawy prawo ochrony środowiska określenie „organ administracji” oznaczać może zarówno organ administracji publicznej, jak i podmiot niepubliczny. Przywołana z p.o.ś. definicja organu administracji publicznej posługuje się określeniem „zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska”.

Ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 376 wskazuje, jakie organy są organami ochrony środowiska. Należą do nich:

1. wójt, burmistrz lub prezydent miasta,
2. starosta,
3. sejmik województwa,

²⁷⁹ M. Górski, *Ochrona środowiska jako...*, op. cit., s. 81.

4. marszałek województwa,
5. wojewoda,
6. minister właściwy do spraw klimatu,
7. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska,
8. regionalny dyrektor ochrony środowiska.

Poza ww. organami zadania w zakresie ochrony środowiska wykonują także organy Inspekcji Ochrony Środowiska działające na podstawie przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska (por. art. 377 p.o.ś.).

Dokonane wyliczenie, mimo że ma charakter zamknięty, nie wyklucza jednak uznania, iż organami takimi mogą być przy wykonywaniu konkretnych zadań podmioty niepubliczne, jak wskazał M. Górski²⁸⁰. Wynika to z konstrukcji definicji „organu administracji” i „organu ochrony środowiska” przyjętych w przepisie p.o.ś. Podmioty te będą jednak działały, o ile wykonują zadania na podstawie porozumienia z organem, wyłącznie w zakresie jego kompetencji, niejako zastępując organ.

Krzysztof Gruszecki w komentarzu do art. 376 p.o.ś. stwierdza, że ustawodawca w art. 376 p.o.ś. określił, jakie organy posiadają status organów ochrony środowiska. Wobec tego przepisu pojawia się jednak wątpliwość, czy tylko organy w nim wymienione mogą być uznane za organy ochrony środowiska, czy też to wyliczenie ma jedynie przykładowy charakter²⁸¹. Wojciech Radecki przyjmuje to drugie rozwiązanie, wskazując na brak precyzji redakcji art. 376 p.o.ś.²⁸²

Każdy z wymienionych powyżej organów ochrony środowiska ma przypisany ustawami ustrojowymi szeroki katalog zadań i związanych z nimi kompetencji, wśród których znajdują się także zadania dotyczące opakowań i odpadów opakowaniowych. W zależności od tego, czy mamy do czynienia z organami szczebla centralnego czy lokalnego, taki zasięg terytorialny mają realizowane przez nie zadania. Dla organów administracji publicznej szczebla centralnego będzie to obszar całego kraju, a dla jednostek samorządu terytorialnego obszar gminy, powiatu lub województwa.

²⁸⁰ M. Górski, *Prawo ochrony środowiska...*, op. cit. s. 99.

²⁸¹ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wydanie IV, opublikowane WKP 2019, komentarz do art. 376 p.o.ś.

²⁸² W. Radecki, *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska, Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 8–9.

Mając na uwadze temat niniejszej dysertacji, w kolejnych podrozdziałach autorka pracy podejmie się próby usystematyzowania zadań organów ochrony środowiska z punktu widzenia celów, jakie mają zrealizować poprzez przypisane im zadania.

5.2. Zadania organów ochrony środowiska w zakresie opakowań i odpadów, w tym odpadów opakowaniowych

Treść przepisów u.op. wskazuje działania organów administracji takich jak Minister Klimatu i Środowiska, Marszałek Województwa, Inspekcja Handlowej, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, ale także instytucji ochrony środowiska jaką jest Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²⁸³.

Zakres kompetencji każdego z ww. organów i instytucji ochrony środowiska określają ustawy ustrojowe regulujące podstawy ich działania. Szczegółowych zadań w zakresie odpadów w tym odpadów opakowaniowych należy poszukiwać przede wszystkim w ustawach sektorowych tj. ustawy o odpadach i ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Analiza u.o. pozwoli na ustalenie katalogu zadań, które pośrednio dotyczą opakowań i odpadów opakowaniowych oraz tych, które bezpośrednio ich dotyczą i zostały przypisane określonym organom ochrony środowiska w zakresie odpadów opakowaniowych.

Tak ustalony katalog zadań autorka pracy proponuje usystematyzować według systematyki zaproponowanej przez M. Górskiego, czyli według kryterium ich treści, dzieląc je na zadania:

1. organizatorskie,
2. reglamentacyjno-zobowiązujące,
3. kontrolno-nadzorcze,
4. wykonawcze.

Zadania o charakterze organizatorskim w zakresie odpadów i odpadów opakowaniowych zostały przypisane organowi szczebla centralnego – Ministrowi Klimatu i Środowiska oraz organowi szczebla wojewódzkiego – sejmikowi

²⁸³ Art. 386 p.o.ś. wyróżnia instytucje ochrony środowiska.

województwa. Zadaniem Ministra Klimatu i Środowiska jest opracowanie planu gospodarki odpadami na szczeblu centralnym, który jest uchwalany przez Radę Ministrów. Na szczeblu lokalnym plany gospodarki odpadami uchwalają sejmiki województw, które opracowują zarządy województwa. Norma zadaniowa²⁸⁴ w tym zakresie dla Rady Ministrów i Ministra Klimatu i Środowiska jest zawarta w art. 36 ust. 1 u.o., a dla sejmiku województwa i zarządu województwa art. 36 ust. 2 u.o. W obu przypadkach użyto sformułowania „uchwała”. Z kolei norma kompetencyjna precyzująca zakres zadań i kompetencji ministra, a zatem i Ministra Klimatu i Środowiska, wynika z art. 34 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²⁸⁵. A dla sejmiku województwa i zarządu województwa odpowiednio w art. 18 i art. 41 ustawy o samorządzie województwa²⁸⁶.

Powyższe zadania mają do zrealizowania cel założony w polityce ochrony środowiska, polegający na oddzieleniu tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska.

Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym zostały sformułowane głównie w ustawie o odpadach, co wynika z ogólnego charakteru zadań w ochronie środowiska dotyczących odpadów, czyli ich charakteru ochronnego. Zadania zobowiązująco-reglamentacyjne sformułowane w u.o., które odnoszą się pośrednio do odpadów opakowaniowych, to przede wszystkim takie, które dotyczą działalności podmiotów zajmujących się gospodarką odpadami w ogólności, a zatem i odpadami opakowaniowymi. Zadania zobowiązująco-reglamentacyjne odnoszące się do odpadów opakowaniowych określają sposób prowadzenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami w ogólności poprzez wydawanie decyzji na zbieranie odpadów i decyzji na przetwarzanie odpadów.

Zgodnie z art. 41 ust. 3 u.o. zadania te zostały przypisane głównie marszałkowi województwa, w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na

²⁸⁴ J. Filipek rozdziela normy zadaniowe od norm upoważnieniowych. Normy upoważnieniowe zawierają upoważnienie na rzecz administracji do działania, a normy zadaniowe określają obowiązek lub prawo użycia oznaczonych prawnych środków działania. Za: M. Górski, *Ochrona środowiska jako...*, op. cit., s. 54.

²⁸⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

²⁸⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094, ze zm.

środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁸⁷, dla odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg, dla instalacji komunalnych, do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, w przypadku gdy maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych w okresie roku przekracza 3000 Mg. W pozostałych przypadkach zadanie to zostało przypisane staroście.

Ustawa o odpadach w art. 49 nałożyła na marszałka województwa zadanie polegające na prowadzeniu rejestru podmiotów wprowadzających produkty, wprowadzających produkty w opakowaniach, prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego i podmiotów gospodarujących odpadami, który stanowi integralną część Bazy danych o produktach i odpadach. Ustawodawca nie określił formy prawnej wpisu do rejestru. W nawiązaniu do reguł ogólnosystemowych, a zwłaszcza do rozwiązań ujętych w ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, należy przyjąć, że jest to czynność materialno-techniczna, niepodlegająca zaskarżeniu w drodze odwołania. W ocenie doktryny i judykatury pozytywne rozstrzygnięcie wniosku podmiotu indywidualnego może mieć miejsce w formie czynności materialno-technicznej. Jest to jednocześnie czynność z zakresu administracji publicznej dotycząca uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a więc podlegająca kontroli sądów administracyjnych z zachowaniem trybu art. 52 § 3, art. 53 § 2 i art. 54 § 1 art. p.p.s.a.²⁸⁸. Biorąc pod uwagę rolę rejestru wskazaną w rozdziale IV niniejszej dysertacji, w ocenie autorki pracy jego prowadzenie należy zakwalifikować to zadań zobowiązująco-reglamentacyjnych. Potwierdza to chociażby treść art.10 u.op., który wskazuje, że podmioty w nim wymienione „podlegają” wpisowi do rejestru, a bez wpisu do rejestru nie mogą takiej działalności prowadzić.

Ustawa opakowaniowa przypisuje Ministrowi Klimatu i Środowiska zadania polegające na doprecyzowaniu wielu przepisów u.op. Tak więc zadania te polegają na

²⁸⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz.1094

²⁸⁸ B. Rakoczy (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Opublikowano: LexisNexis 2013. Komentarz do art. 49.

określeniu przykładowego wykazu produktów, które uznaje się lub nie uznaje za opakowanie, określaniu wymagań stawianych opakowaniom i wzorów ich znakowania, kierując się potrzebą zapewnienia prawidłowego postępowania z odpadami opakowaniowymi. Minister Klimatu i Środowiska ma za zadanie zapewnić, by w rocznych poziomach odzysku i recyklingu znajdowała się odpowiednia masa odpadów opakowaniowych danego rodzaju pochodzących z gospodarstw domowych, a także zwiększyć efektywność systemu selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego odpady opakowaniowe. Minister zapewnia także ujednoczenie dokumentów potwierdzających recykling i odzysk odpadów opakowaniowych oraz identyfikację odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych. Kolejne zadanie to zbieranie i przetwarzanie informacji o funkcjonowaniu porozumień dotyczących odpadów opakowaniowych po opakowaniach wielomateriałowych i środkach niebezpiecznych.

Minister ma zachęcać także do poddawania odzyskowi i recyklingowi odpadów opakowaniowych oraz zmniejszyć zużycia lekkich toreb na zakupy z tworzywa sztucznego. Kolejne zadanie to zbieranie wiarygodnych danych na temat ilości poddanych odzyskowi i recyklingowi odpadów opakowaniowych, w tym pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych. Zadania te zostały sformułowane w przepisach ustawy opakowaniowej zawierających upoważnienie dla Ministra Klimatu i Środowiska do wydawania rozporządzeń wykonawczych dotyczących ww. zadań. Służą one realizacji wszystkich celów szczegółowych określonych w u.op.

Zadania zobowiązująco-reglamentacyjne służą realizacji celów ochronnych. W przypadku u.op. jest to cel polegający na zmniejszeniu ilości i szkodliwości dla środowiska i zdrowia ludzi odpadów opakowaniowych, a także materiałów i substancji w nich zawartych.

Zadania kontrolne w zakresie przestrzegania przepisów u.o. sprawuje WIOŚ, a w zakresie przestrzegania decyzji dotyczących gospodarki odpadami sprawuje organ, który wydaje te decyzje, czyli marszałek województwa lub starosta.

W ustawie opakowaniowej zadania kontrolno-nadzorcze zostały powierzone głównie marszałkowi województwa, ale także Inspekcja Handlowej i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska. Inspekcja Handlowa sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy opakowaniowej w zakresie pobierania opłaty recyklingowej przez przedsiębiorców prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których są oferowane lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego,

przekazywania przez przedsiębiorców prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, którzy sprzedają produkty w opakowaniach, informacji o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, dystrybucji produktów w opakowaniach wprowadzanych do obrotu przez wprowadzającego, który jest wpisany do rejestru. Dodatkowo zadania kontrolno-nadzorcze w zakresie spełniania opakowań wymogów dotyczących ich ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ilości i szkodliwości dla środowiska opakowań i odpadów opakowaniowych na etapie procesu produkcyjnego, wprowadzania do obrotu, dystrybucji i przetwarzania, w szczególności przez wytwarzanie czystych produktów i stosowanie czystych technologii zostały przypisane organom inspekcji ochrony środowiska.

Państwowa Inspekcja Handlowa, zwana dalej „Inspekcją”, jest wyspecjalizowanym organem kontroli powołanym do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa.

Norma kompetencyjna upoważniająca Państwową Inspekcję Handlową znajduje się w art. 3 ustawy o PIH i wskazuje, że do jej zadań należy między innymi:

1) kontrola legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów odrębnych w zakresie produkcji, handlu i usług;

1a) kontrola spełniania przez wyroby przeznaczone dla konsumentów zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, z wyłączeniem wyrobów podlegających kontroli innych właściwych organów; kontrola przestrzegania przez przedsiębiorców prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego przepisów art. 40a, art. 41 i art. 42 u.op.

Z kolei Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska, jak wynika z normy kompetencyjnej zawartej w art. 2 ust.1 pkt 11 Ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

Zadania kontrolno-nadzorcze wspierają realizację wszystkich stawianych sobie przez ustawodawcę w u.op. i u.o. celów.

Zadania o charakterze wykonawczym wynikające z u.op. przyznano marszałkowi województwa, dając mu możliwość zawierania porozumień z organizacjami samorządu gospodarczego reprezentującymi przedsiębiorców wprowadzających produkty

w opakowaniach wielomateriałowych lub środki niebezpieczne w opakowaniach, a także prowadzenie w systemie teleinformatycznym zbiorów dokumentów przekazywanych mu przez przedsiębiorców na podstawie przepisów u.op. Ponadto art. 23 ust. 5 u.op. formułuje zadanie bezpośrednio wykonawcze na szczeblu lokalnym, które polega na wnioskowaniu przez gminy o wystawienie dokumentów DPR w przypadku odpadów opakowaniowych pochodzących wyłącznie z gospodarstw domowych.

Poza organami ochrony środowiska u.op. przypisuje określone zadania Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który ma gromadzić wpływy z tytułu opłaty produktowej i dodatkowej opłaty produktowej oraz opłaty recyklingowej.

W ocenie autorki pracy zadania te mają charakter wykonawczy i służą realizacji celów dotyczących zmniejszenia ilości i szkodliwości dla środowiska opakowań i odpadów opakowaniowych.

5.3. Wnioski końcowe

Jak wskazano we wnioskach rozdziału drugiego niniejszej dysertacji, jednym z warunków zapewniających skuteczność prawa jest przypisanie odpowiednich do realizowanego celu zadań właściwym podmiotom. Dokonując oceny doboru zadań, sposobu określenia, przypisania określonym organom administracji przez u.op. z punktu widzenia jej celów, należy stwierdzić, że wyłonienie norm zadaniowych z przepisów u.op. nie jest zadaniem łatwym. Nadto biorąc pod uwagę, że u.op. jest *lex specialis* w stosunku do u.o., dla pełnego katalogu zadań konieczne jest sięgnięcie do przepisów u.o., co jest zabiegiem zrozumiałym z punktu widzenia systematyki przepisów badanej regulacji i systematyki celów dokonanej w rozdziale III. W samej ustawie u.op. znajduje się rozdział 10. zatytułowany „Obowiązki organów administracji”, który w art. 52 u.op. reguluje obowiązek marszałka województwa polegający na prowadzeniu zbioru dokumentów przekazywanych mu przez przedsiębiorców oraz w art. 53 u.op. sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów u.op. Dodatkowo art. 54 u.op. nakłada na Inspekcję Handlową obowiązek nadzoru nad przestrzeganiem przepisów regulujących obowiązek pobierania przez przedsiębiorców opłaty recyklingowej, obowiązek dystrybucji produktów w opakowaniach wprowadzanych do obrotu przez

wprowadzających wpisanych do rejestru oraz obowiązek przekazywania użytkownikom informacji o dostępnych systemach zwrotu, zbierania i odzysku odpadów opakowaniowych, znaczenia oznaczeń na opakowaniach, właściwego postępowania z odpadami opakowaniowymi. Innych norm zadaniowych należy poszukiwać w pozostałych przepisach u.op., co nie jest zadaniem łatwym. Przepisy u.op. przypisują Ministrowi Klimatu i Środowiska zadania zobowiązująco-reglamentacyjne polegające na wydawaniu aktów wykonawczych doprecyzowujących przepisy u.op. między innymi w zakresie wymagań dotyczących zarówno opakowań, jak i postępowania z odpadami z nich powstałymi, określania wzorów dokumentów potwierdzających realizację obowiązków wynikających z u.op., uznawania lub nieuznawania substancji za środki niebezpieczne, sposób ustalania sumy zawartości w opakowaniach ołowiu, kadmu, rtęci.

Normy regulujące zadania zobowiązująco-reglamentacyjne służą zdaniem autorki pracy realizacji celu polegającego na zmniejszeniu ilości i szkodliwości dla środowiska i zdrowia ludzi odpadów opakowaniowych, a także materiałów i substancji w nich zawartych.

Realizacji tego samego celu służą zadania kontrolno-nadzorcze przypisane przez u.op. marszałkowi województwa i Inspekcji Handlowej oraz Inspekcji Ochrony Środowiska. Z kolei w zakresie decyzji wymaganych przez przepisy u.o. zadania przypisane organom wydającym takie decyzje oraz Inspekcji Ochrony Środowiska. Przypisanie zadań kontrolno-nadzorczych marszałkowi województwa oraz Inspekcji Ochrony Środowiska wynika z zakresu kompetencji, jakie posiadają. Na dezaprobatę zasługuje powierzenie zadania kontrolno-nadzorczego w zakresie spełniania przez opakowania wymogów dotyczących ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ilości i szkodliwości dla środowiska opakowań i odpadów opakowaniowych na etapie procesu produkcyjnego, wprowadzania do obrotu, dystrybucji i przetwarzania, w szczególności przez wytwarzanie czystych produktów i stosowanie czystych technologii, organom Inspekcji Ochrony Środowiska. Zdaniem autorki zadania w zakresie kontroli spełnienia wymagań przez opakowania na etapie wprowadzania do obrotu i dystrybucji powinny być przypisane Inspekcji Handlowej, a nie Inspekcji Ochrony Środowiska. W ocenie autorki niewłaściwe jest także powierzenie zadania kontrolnego w zakresie pobierania przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego opłaty recyklingowej Inspekcji Handlowej zamiast marszałkowi województwa jako organowi, któremu opłatę tę należy wpłacić.

Niestety przepisy u.op. pomijają grupę zadań bezpośrednio wykonawczych na szczeblu lokalnym, które powinny być realizowane przez samorząd gminny w ramach zadania polegającego na zapewnieniu czystości i porządku na swoim terenie. W u.op. znajduje się art. 23 ust. 5 u.op., który określa takie zadanie. Polega ono na wnioskowaniu przez gminy o wystawienie dokumentów DPR w przypadku odpadów opakowaniowych pochodzących wyłącznie z gospodarstw domowych. Z punktu widzenia powyższego przepisu nie można pominąć zadań jednostek samorządu terytorialnego sformułowanych w Ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁸⁹. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gmin reguluje zadania samorządu gminy między innymi w zakresie odpadów komunalnych, którymi mogą być także odpady opakowaniowe. Zadania samorządu gminy w ww. zakresie określał i nadal określa art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku – i należą one do obowiązkowych zadań własnych gminy.

Dla postępowania z odpadami opakowaniowymi i zadania przypisanego gminie polegającego na wnioskowaniu o dokumenty DPR najistotniejszym zadaniem jest obowiązek ustanowienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obowiązek tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Pojęcie „selektywnego zbierania” zdefiniowane zostało w art. 3 ust. 3 pkt 15a u.o., zgodnie z którym należy je rozumieć następująco: *zbieranie, w ramach którego strumień odpadów, w celu ułatwienia danego systemu przetwarzania, obejmuje jedynie rodzaje odpadów charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takim samym charakterem.*

Ustanowienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy obejmować ma co najmniej następujące kategorie odpadów:

1. papier (makulatura),
2. metale,
3. tworzywa sztuczne,
4. szkło,
5. opakowania wielomateriałowe oraz
6. odpady komunalne podlegające biodegradacji, w tym także odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji.

²⁸⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2797.

Szczegółowe zasady selektywnej zbiórki odpadów określa Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r.²⁹⁰, które zastąpiło rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów²⁹¹. Z rozporządzenia wynika, że selektywnie zbiera się papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Odpady opakowaniowe zbiera się w ramach poszczególnych frakcji materiałowych.

Oznacza to, że selektywne zbieranie jest zadaniem samorządu gminy o charakterze bezpośrednio wykonawczym, w ramach którego zbierane są także odpady opakowaniowe. Zadanie takie nie zostało jednak sformułowane w u.op. nawet poprzez odesłanie do przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Skutkuje to tym, że zadanie jednostki samorządu terytorialnego dotyczące selektywnej zbiórki odpadów, w tym odpadów opakowaniowych pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych, nie jest w żaden sposób powiązane z zadaniem polegającym na wnioskowaniu o dokumenty DPR ani z powinnościami dotyczącymi realizacji obowiązków wynikającymi z u.op. odpadami opakowaniowymi pochodzącymi z gospodarstw domowych. W ocenie autorki pracy zadania przypisane organom administracji powinny pozostawać w relacji z obowiązkami nałożonymi na podmioty pozostające poza organami administracji. Tylko takie skonstruowanie regulacji prawnej pozwoli zapewnić jej skuteczność. Organ powinien wiedzieć, jakie konkretne zadanie ma do zrealizowania w odniesieniu do skonkretyzowanego obowiązku podmiotu pozostającego poza organem administracji. Zadania muszą być zatem sformułowane w sposób precyzyjny, czego niestety nie można stwierdzić o zadaniach wyznaczanych organom przez przepisy u.op. W ocenie autorki pracy precyzyjnie zostały sformułowane zadania marszałka województwa polegające na obowiązku prowadzenia zbioru dokumentów i sprawowania kontroli przestrzegania przepisów u.op. Nie można oczywiście pominąć zadań organizatorskich określonych w u.o. polegających na planowaniu i organizowaniu działań dotyczących gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, które zostały przypisane organowi administracji szczebla centralnego Ministrowi Środowiska i Klimatu. Zadania te mają do zrealizowania ogólny cel ochronny założony w polityce ochrony środowiska, polegający na oddzieleniu tendencji wzrostu ilości wytwarzanych

²⁹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 906.

²⁹¹ Teks jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2028.

odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska.

Podział zadań pomiędzy organy administracji ochrony środowiska poziomu centralnego i lokalnego autorka pracy uznaje za właściwy.

Rozdział VI.

Instrumenty i formy działania administracji w zakresie celów realizowanych przez u.op.

6.1. Uwagi wstępne

W obszarze przedmiotu badań niniejszej pracy powinna znaleźć się analiza poszczególnych instrumentów i form działania administracji, w które zostały wyposażone organy administracji, by zrealizować przypisane im przez ustawodawcę zadania i w konsekwencji cele. Zadania poszczególnych podmiotów zostały opisane w rozdziale piątym, a w rozdziale szóstym zostaną zestawione z nimi instrumenty i prawne formy działania. Jerzy Supernat proponuje trzy metody analizy działań administracji. Pierwsza z nich polega na badaniu instrumentów działania wykorzystywanych dla realizacji przypisanych organom zadań²⁹². Druga polega na wyznaczeniu obszarów czy stref działania organów administracji i ich zadań w tych obszarach. Trzecia natomiast polega na wyjaśnieniu działania administracji publicznej przez opis i analizę form działania, w jakich ta realizuje swoje zadania²⁹³. Autorka pracy zgadza się z J. Supernatem, który twierdzi, że jedynie użycie przez administrację publiczną określonych instrumentów działania sprawia, że zadania stają się rzeczywistością, a związek pomiędzy instrumentem działania a zadaniem jest niejasny i problematyczny. Uznać zatem należy, że dobór instrumentu działania administracji staje się kluczowym narzędziem w realizacji jej celów w określonym obszarze, dlatego w rozdziale tym zostanie dokonana analiza instrumentów, jakimi posłużył się ustawodawca dla realizacji celów w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych.

Instrumenty lub też środki działania należy odróżnić od form działania administracji. Zgodnie z tezą Teresy Rabskiej prawne formy działania administracji pełnią rolę służebną wobec zadań administracji publicznej i z tego punktu widzenia

²⁹² J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 30.

²⁹³ *Ibidem*, s. 12.

należy je rozpatrywać²⁹⁴. Wobec braku definicji legalnej pojęcia prawnej formy działania administracji należy skorzystać z definicji wypracowanych przez doktrynę i orzecznictwo. Według Jerzego Starościaka prawna forma działania administracji to określony przepisem prawa typ konkretnej czynności organu administracyjnego, innymi słowy dopuszczony prawem środek zastosowany przez administrację do załatwienia określonej sprawy²⁹⁵. Janusz Łętowski traktował formy działania jako tego rodzaju zachowania (i ich rzeczowe rezultaty), przez które działania administracji niezależnie od swej materialnej treści przejawiają się w obszarach swych funkcji, postępowania i skutków prawnych²⁹⁶. Z kolei Jerzy Stelmasiak odróżnia formy działania od metod działania. Pierwsze definiuje jako określony prawnie typ konkretnej czynności organu, zaś metoda działania administracji to przejawy i cele wiodących polityk oraz sposoby osiągania tych celów nieokreślone przez przepisy ustrojowe²⁹⁷. Sformułowane w nauce prawa administracyjnego katalogi prawnych form działania administracji nawiązują na ogół do katalogu sformułowanego przez J. Starościaka, który usystematyzował je odpowiednio do podziału ogółu działań administracji na sferę zewnętrzną i wewnętrzną²⁹⁸. W sferze zewnętrznej J. Starościak wyróżnił sześć form działania:

1. stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów,
2. wydawanie aktów administracyjnych,
3. zawieranie porozumień administracyjnych,
4. zawieranie umów,
5. prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej,
6. wykonywanie czynności materialno-technicznych.

W sferze wewnętrznej znalazły się takie formy działania jak:

1. akty generalne stosowania prawa,
2. polecenia służbowe,
3. czynności materialno-techniczne²⁹⁹.

²⁹⁴ T. Rabska, *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, [za:] I. Lipowicza, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rpk LXXV000 – zeszyt 4, 2016, s. 41.

²⁹⁵ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1957, s. 123.

²⁹⁶ J. Łętowski, *System prawa administracyjnego*, tom III, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 39.

²⁹⁷ *Prawo administracyjne*, pod red. M. Zdyba, J. Stelmasiaka, Seria Akademicka, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 199.

²⁹⁸ Według J. Starościaka sfera zewnętrzna działań administracji to działania organów administracyjnych wobec osób i jednostek organizacyjnych niepowiązanych z organem działającym służbową podległością, a wewnętrzna to działalność organu w ramach organizacyjnych określonego zespołu organów administracyjnych. Por. J. Starościak, *Prawne formy działania administracji...*, op. cit., s. 226.

²⁹⁹ Ibidem, s. 226.

Odmiennej koncepcję systematyzacji prawnych form działania zaproponował Wacław Dawidowicz, który postulował, by zagadnienie form aktywności organów administracji rozpatrywać nie w kategoriach działania, lecz prawa, i to w obszarze jego stanowienia, stosowania oraz przestrzegania.

Wśród form stanowienia prawa wyróżnił:

1. rozporządzenia,
2. zarządzenia, statuty,
3. regulaminy.

Wśród form stosowania prawa:

1. akt administracyjny,
2. postanowienia,
3. akt nadzoru.

Wśród form przestrzegania prawa:

1. czynności przewidziane w procedurach kontrolnych,
2. czynności przewidziane w postępowaniu orzekającym,
3. czynności przewidziane w postępowaniu egzekucyjnym³⁰⁰.

J. Boć i T. Kuta klasyfikują z kolei formy działania administracji na prawne i pozaprawne. Formy prawne to działania władcze i pozawładcze, ale zawsze kryterium podstawowym podziału jest związanie formy działania prawem. Druga grupa to pozaprawne formy działania administracji³⁰¹.

Wśród form prawnych wdrożenia wyróżnia się:

1. działania władcze:
 - a. akt administracyjny,
 - b. akt normatywny;
2. działania pozawładcze:
 - a. działania niewładcze *sensu stricto*,
 - b. porozumienia administracyjne,
 - c. umowy w administracji,
 - d. ugody administracyjne.

³⁰⁰ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s.108 – 110.

³⁰¹ J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia Podstawowe*, PWN, Warszawa 1984, s. 139.

Pozaprawne formy działania to z kolei:

1. czynności materialno-techniczne,
2. inne techniki, zasady prakseologiczne.

Podobnie Marek Wierzbowski i Aleksandra Wiktorowska dokonali klasyfikacji działań administracji na formy działań władczych i niewładczych. Do form władczych zaliczyli akt normatywny i akt administracyjny, a do form nie władczych – ugodę, porozumienie administracyjne, czynności cywilnoprawne, czynności faktyczne³⁰².

Z kolei Adam Błaś do prawnych form działania administracji publicznej zalicza akty administracyjne, akty normatywne, formy działań faktycznych oraz umowy. W ramach aktów administracyjnych wyróżnia decyzje, zezwolenia, koncesje, licencje. W formach działań faktycznych wyróżnia formy działań faktycznych w stosowaniu prawa (w postępowaniu administracyjnym), działania faktyczne zmierzające do nawiązania współpracy z obywatelami, działania informacyjne administracji i działania faktyczne o charakterze materialno-technicznym. Wśród umów zaś wyróżnia umowę cywilnoprawną i umowę publicznoprawną (administracyjnoprawną)³⁰³.

Akty normatywne według Jana Bocia i Tadeusza Kuty to takie akty, które w swojej treści zawierają reguły postępowania zezwalające na jednostronne i obowiązkowe rozstrzygnięcie określonych sytuacji społecznych i które nie konsumują się w jednorazowym przypadku określonym co do miejsca i czasu³⁰⁴. Mogą pojawić się na różnych szczeblach aparatu administracji i są kierowane do generalnie wskazanego adresata. Zalicza się do nich głównie, rozporządzenia, uchwały, zarządzenia. Akty administracyjne należy uznać za najbardziej typową formę działania administracji, za pomocą których organ administracji reguluje w sposób władczy określone w przepisach sprawy indywidualnie wskazanych osób, wykorzystując władztwo administracyjne, które jest szczególną postacią władzy państwowej pozwalającą organom administracji nakazywać i zakazywać. Pojęcie władztwa administracyjnego nie jest jednak jednoznacznie zdefiniowane. Podstawą wykonywania władztwa administracyjnego są normy prawa administracyjnego. Realizując te normy, organ może stosować przymus wobec adresatów swoich władczych działań. Władztwo jest używane także jako element

³⁰² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 287.

³⁰³ A. Błaś, *Prawne formy działania administracji*, CH Beck, Warszawa 2013, s. 291.

³⁰⁴ J. Boć., T. Kuta, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 141.

konstrukcji pojęcia organu administracji publicznej i jest ono wówczas rozumiane jako kompetencja danego organu do działania w formach władczych.

W. Dawidowicz przez władztwo administracyjne rozumie działanie w zakresie administracji państwowej w takich formach prawnych, których realizacja jest zabezpieczona prawną możliwością zastosowania – również w odpowiednich formach – środków przymusu państwowego³⁰⁵. Możliwość wykonywania tego władztwa przez organy administracji jest zawsze regulowana przepisami prawa.

Brak definicji legalnej instrumentu nakazuje posłużyć się definicją ze *Słownika języka polskiego*, zgodnie z którą, przez instrument należy rozumieć sposób, metodę, zasadę jakiegoś działania, środek służący realizacji czegoś³⁰⁶.

Z kolei przez instrument prawny należałoby rozumieć środek prawny służący realizacji określonego celu, pożądanego z punktu widzenia prawa³⁰⁷. Według J. Supernata instrument działania administracji to stosowane przez administrację detektory i efektory, służące realizacji zadanych jej celów. Detektory służą do wykrywania i zbierania informacji, a efektory pozwalają oddziaływać na ludzi³⁰⁸.

B. Draniewicz definiuje instrument prawny ochrony środowiska jako wyróżniony nazwowo i strukturalnie element osobno określonej w prawie czynności czy toku czynności, które warunkują lub wywołują skutek prawny, tworząc nową sytuację prawną służącą realizacji ustawowych celów ochrony środowiska³⁰⁹.

Na potrzeby niniejszej dysertacji dla wyodrębnienia instrumentów prawnych służących realizacji celów przez u.op. autorka pracy posłużyła się definicją zaproponowaną przez B. Draniewicza.

Klasyfikacja instrumentów prawnych może opierać się na różnych kryteriach, które nie zostały w nauce precyzyjnie opisane, co powoduje, że ma swobodny charakter. Podstawowy podział instrumentów może dotyczyć podziału na instrumenty służące oddziaływaniu administracji na zewnątrz, a więc w kontaktach ze społeczeństwem i tych, które odnoszą się do sfery relacji wewnętrznej, to znaczy oddziaływania polegającego na kontrolowaniu i koordynacji działań własnych organów i jednostek organizacyjnych.

³⁰⁵ W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 46-48.

³⁰⁶ Internetowy słownik języka polskiego PWN, online: <https://sjp.pwn.pl/sjp/instrument;2561690.html> (dostęp: 14.01.2022 r.).

³⁰⁷ Za: B. Draniewicz, *Oplata produktowa*, CH Beck, Warszawa 2009, s. 59.

³⁰⁸ J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej...*, op. cit., s. 26.

Detektory służą do wykrywania i gromadzenia informacji, a efektory – do oddziaływania na ludzi oraz do kształtowania stosunków społecznych.

³⁰⁹ B. Draniewicz, *Oplata produktowa...*, op. cit., s. 60.

Taki podział instrumentów jest tożsamy z opisanymi na wstępie formami działań administracji.

Mając na uwadze temat pracy, autorka zajmie się analizą oddziaływania administracji na zewnątrz, gdyż tylko takie ma wpływ na skuteczność badanej regulacji i pozostaje w związku z obowiązkami jakie u.op. nakłada na przedsiębiorców.

J. Supernat dokonuje klasyfikacji instrumentów zewnętrznych poprzez zasoby, jakimi dysponuje administracja, do których zalicza władztwo administracyjne, informacje, zasoby finansowe i organizacje.

Odpowiednio do danego zasobu dzieli instrumenty na:

1. władcze działania administracji publicznej, wśród których wyróżnia instrumenty generalne i indywidualne,
2. instrumenty informacyjne,
3. instrumenty finansowe,
4. instrumenty organizacyjne.

Instrumenty władcze, tak jak władcze formy działania administracji, korzystają z władztwa administracyjnego, które pozwala nakazywać lub zakazywać. Władztwo administracyjne pozwala też na wyegzekwowanie w drodze przymusu administracyjnego sformułowanych nakazów i zakazów. Wśród instrumentów władczych można wyróżnić instrumenty, które odnoszą się do każdego, czyli instrumenty generalne, i instrumenty indywidualne, które dotyczą konkretnych podmiotów.

Władcze instrumenty indywidualne przybierają formę aktów administracyjnych, a generalne – formę aktów normatywnych. Wśród aktów władczych o charakterze indywidualnym J. Supernat, powołując się na J. Langa, wyróżnia akty potwierdzające pewien stan prawny lub faktyczny. Potwierdzają one autorytatywnie i niezależnie od osoby zainteresowanej to, co ma miejsce albo miało miejsce w przeszłości, w takiej formie jak zaświadczenia, dyplomy, wypisy, poświadczenia.

Kolejną postacią instrumentów władczych indywidualnych są akty kwalifikujące, przez które J. Supernat rozumie autorytatywne działanie organu administracji publicznej w postaci stwierdzenia lub oceny właściwości osoby lub rzeczy do nadawania lub nienadawania się do czegoś. Wśród tych instrumentów należy przede wszystkim wskazać pozwolenia, zezwolenia. Instrumentem działania władczego najbardziej powszechnym jest akt administracyjny, przez który rozumie się oparte na przepisach prawa administracyjnego jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej,

kształtujące sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie. Instrument ten przyjmuje najczęściej formę decyzji administracyjnej.

Instrumenty władcze generalne dotyczą nieoznaczonego adresata i w swej postaci przybierają formę aktu normatywnego.

Instrumenty informacyjne to działania administracji dotyczące wykorzystywania przez jej organy zasobów informacyjnych, które posiadają. Instrumenty informacyjne są indywidualne, gdy administracja udziela informacji indywidualnie dostosowanej do każdego jej adresata i następuje to poprzez udzielenie odpowiedzi na zapytania, wnioski, skargi.

Instrumenty generalne są kierowane przez administrację publiczną do nieokreślonych adresatów i mogą przybrać formę działań edukacyjnych, informacyjnych, *public relations*.

Instrumenty finansowe mogą być rozumiane dwojako – jako korzystanie przez administrację z zasobów finansowych, którymi dysponuje, np. poprzez dokonywania zakupów, opłacania pracowników, czyli uzyskanie tego, czego potrzebuje w zamian za środki finansowe, czy też udzielanie ulg podatkowych, dotacji. Ekonomiczno-prawne instrumenty ochrony środowiska, zdaniem M. Bar i J. Jendrośki, są chronologicznie późniejsze od instrumentów oddziaływania władczego, które w ochronie środowiska początkowo przeważały³¹⁰. Zasobem wykorzystywanym w przypadku instrumentów finansowo-prawnych, czy też ekonomiczno-prawnych, pojęcia te są stosowane zamiennie, są środki finansowe. Instrumenty te mają charakter indywidualny, ponieważ odnoszą się do zindywidualizowanego adresata. Stosowanie instrumentów finansowo-prawnych w ochronie środowiska wywodzi się z założenia, że w działalności ochronnej muszą być uwzględnione także ekonomiczne aspekty korzystania ze środowiska. Instrumenty ekonomiczne wykorzystywane są jako sankcja z tytułu niewykonania lub nieprawidłowego wykonania obowiązków związanych z ochroną środowiska, obowiązków wynikających z ustaw, ale często kształtowanych poprzez decyzje administracyjne³¹¹.

W literaturze funkcjonuje wiele klasyfikacji instrumentów władczych.

³¹⁰ M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 68–69.

³¹¹ A. Jaworowicz-Rudolf, [w:] *Instrumenty finansowo-prawne ochrony środowiska. Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, pod red. P. Korzeniowskiego, Warszawa 2010, s. 115.

B. Draniewicz sklasyfikował władcze instrumenty administracyjnoprawne oparte na sposobie oddziaływania na adresatów następująco³¹²:

1. instrumenty oddziaływania bezpośredniego:
 - a. decyzja administracyjna,
 - b. standardy jakości środowiska,
 - c. dopuszczalne poziomy emisji i immisji,
 - d. normy produktowe,
 - e. oceny oddziaływania na środowisko;
2. instrumenty oddziaływania na środowisko:
 - a. opłaty za korzystanie ze środowiska i podatki ekologiczne,
 - b. subwencje,
 - c. umowy,
 - d. systemy depozytowe,
 - e. uprawnienia zbywalne.

Kolejna klasyfikacja została przytoczona przez Grzegorza Dobrowolskiego³¹³ i została oparta na charakterze pełnionej funkcji i formie instrumentów:

1. indywidualno-reglamentacyjne,
2. programowo-planistyczne,
3. finansowo-prawne,
4. normy oddziaływania i standardy jakości środowiska,
5. akcesoryjne,
6. odpowiedzialność administracyjna,
7. pozostałe.

Mając na uwadze temat niniejszej pracy, dla klasyfikacji instrumentów przyjętych do realizacji zadań przypisanych organom administracji w zakresie opakowań i powstałych z nich odpadów najbardziej użyteczna wydaje się klasyfikacja zaproponowana przez J. Supernata według pełnionej przez dany instrument funkcji przy uwzględnieniu zasobów, jakimi dysponuje organ.

³¹² B. Draniewicz, *Przegląd wybranych instrumentów ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, s. 81.

³¹³ G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Dom Organizatora, Toruń 2011, s. 39.

6.2. Instrumenty zobowiązująco-reglamentacyjne

6.2.1. Rozporządzenia jako instrumenty oddziaływania władczego o charakterze generalnym

Instrumenty zobowiązująco-reglamentacyjne mają charakter władczy. W ustawie opakowaniowej to w przeważającej części akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym w postaci rozporządzeń wykonawczych wydawanych głównie, ale nie wyłącznie, przez ministra do spraw środowiska, obecnie ministra do spraw klimatu i środowiska, na podstawie zawartych w ustawie upoważnień. Rozporządzenie jest aktem niesamoistnym, wydawany na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego³¹⁴.

Rozporządzenie jako akt wykonawczy musi być zgodne z ustawami i innymi aktami i zawierać powinno normy generalne i abstrakcyjne. Art. 92 Konstytucji definiuje wymogi dotyczące szczegółowości upoważnienia do wydania rozporządzenia zawartego w ustawie. Każde upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu³¹⁵. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej w §63 precyzuje, że przepis upoważniający do wydania rozporządzenia wykonawczego wskazuje organ właściwy do jego wydania, rodzaj aktu, zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu określa się w sposób precyzyjny i nie może ono być określone w sposób ogólnikowy. Upoważnienie do wydania rozporządzenia może mieć charakter fakultatywny albo obligatoryjny. Przepisów upoważniających do wydania rozporządzeń wykonawczych w ustawie opakowaniowej jest aż 12. Zasadniczo adresatem wszystkich z nich powinien być jest minister do spraw klimatu i środowiska, jednak w niektórych pozostaje nadal minister klimatu, a wcześniej był to minister środowiska, działający w dwóch przypadkach w porozumieniu z ministrem do spraw finansów publicznych i ministrem do spraw gospodarki. Analiza przepisów upoważniających zawartych w ustawie opakowaniowej pozwala na stwierdzenie, że spełniają one wymagania stawiane dla takich upoważnień. Jedenaście przepisów upoważniających ma charakter obligatoryjny, a tylko jeden fakultatywny i jest to upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 6 u.op., z którego wynika, że minister właściwy do spraw klimatu może określić, w drodze rozporządzenia,

³¹⁴ Za: P. Tuleja, *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP*, Wyd. II, WKP 2019.

³¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26.10.999, OTK1999/6/20.

rodzaje substancji chemicznych i ich mieszanin, których nie uznaje się za środki niebezpieczne, kierując się specyfiką tych środków oraz brakiem zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska. Do dnia sporządzenia niniejszej pracy minister nie skorzystał z tego uprawnienia. Pozostałe upoważnienia są obligatoryjne i dotyczą bardzo różnych kwestii, takich jak doprecyzowanie wymagań stawianych opakowaniom, tak jak wydane na podstawie art. 11 ust. 4 u.op. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie opakowań, do których nie stosuje się wymagań dotyczących zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniach³¹⁶, czy art. 11 ust. 5 u.op. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie sposobu ustalania sumy zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniach³¹⁷ i art. 15 ust. 4 u.op. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 września 2014 r. w sprawie wzoru oznakowania opakowań³¹⁸.

W tym miejscu autorka pracy chciałaby zwrócić szczególną uwagę na upoważnienie zawarte w art. 3 ust. 3 u.op., które upoważnia Ministra Klimatu do określenia przykładowego wykazu wyrobów, które uznaje się lub których się nie uznaje za opakowanie w celu zapewnienia jednolitego uznawania wyrobów za opakowania. Przykładowy wykaz, który ma ułatwić przedsiębiorcom klasyfikowanie wyrobów, jest zawarty w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 października 2013 r. w sprawie przykładowego wykazu wyrobów, które uznaje się lub których się nie uznaje za opakowanie³¹⁹. Ustawodawca unijny taki przykładowy wykaz wyrobów zawarł w załączniku do Dyrektywy opakowaniowej, a w Polsce do 2013 r. nie był sformalizowany i funkcjonował jako nieformalny dokument opublikowany przez Ministerstwo Środowiska. W ocenie autorki pracy sformalizowanie przykładowego wykazu należy ocenić pozytywnie, ponieważ ułatwia przedsiębiorcom uznanie określonego wyrobu za opakowanie lub nie. Oczywiście najlepiej byłoby, gdyby definicja ustawowa była na tyle precyzyjna i jednoznaczna, by nie trzeba było takiego przykładowego wykazu opracowywać, ale skoro już taka jest, to ustanowienie przykładowego wykazu w formie rozporządzenia jest skuteczniejszym rozwiązaniem niż pozostawienie go w niesformalizowanym dokumencie.

³¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 137.

³¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 170.

³¹⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1298.

³¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1274.

W rozporządzeniu wykonawczym zostały także określone poziomy odzysku i recyklingu dla opakowań wielomateriałowych i po środkach niebezpiecznych, jakie zostały przewidziane do osiągnięcia na poszczególne lata³²⁰. Poziomy docelowe dla określonej kategorii opakowań monolitycznych (jednorodząjowych) określa załącznik nr 1 do u.op., a nie Rozporządzenie wykonawcze, ale dlatego, że dotyczy poziomów, jakie mają być osiągnięte w terminie do 31 grudnia 2014 r. i w latach następnych, w u.op. weszła w życie 1 stycznia 2014 r. Nie było zatem potrzeby określania poziomów na poszczególne lata, jak wówczas, gdy obowiązywała ustawa z 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców, w której poziom docelowy był określony także w załączniku i dotyczył perspektywy do 31 grudnia 2014 r., ale poziomy na poszczególne lata były już określone w Rozporządzeniu wykonawczym. Takie rozwiązanie miało na celu zapewnienie stopniowego dochodzenia do zrealizowania poziomu docelowego w zakreślonej perspektywie czasowej. Niestety w dacie wejścia w życie u.op., tj. 1 stycznia 2014 r. rozporządzenia określającego poziomy dla opakowań wielomateriałowych i po środkach niebezpiecznych jeszcze nie było i zostało wydane 16 kwietnia 2014 r., a opublikowane 15 maja 2014 r. Weszło w życie po 14 dniach od publikacji, po czym zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2019 r. poprzez nowe rozporządzenie wydane dnia 3 grudnia 2018 r., które weszło w życie 1 stycznia 2019 r. Roczne poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych, jakie mają obowiązek osiągnąć organizacje odzysku opakowań, zostały także określone w rozporządzeniu wykonawczym³²¹. Obecnie obowiązujące rozporządzenie z dnia 3 grudnia 2018 r., które obowiązuje od 1 stycznia 2019 r., było poprzedzone Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie rocznych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych³²², które utraciło moc z dniem 1 stycznia 2018 r. na mocy przepisów zmieniających ustawę opakowaniową. Oznacza to, że przez okres prawie roku nie obowiązywało żadne rozporządzenie wykonawcze, a pierwsze z nich zostało wydane po ponad trzech miesiącach od wejścia w życie ustawy.

W celu ujednolicenia stosowanych dokumentów potwierdzających odzysk, w tym recykling, odpadów opakowaniowych w rozporządzeniach zostały określone także wzory

³²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 2310.

³²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2306.

³²² Dz. U. z 2014 r. poz. 412.

dokumentów DPO, DPR i EDPO, EDPR^{323,324}. Obecnie już nieobowiązujące Rozporządzenie Ministra Środowiska z 11.09.2018 r. uchylilo wcześniej obowiązujące rozporządzenie określające wzory dokumentów DPO, DPR, które zostało wydane w grudniu 2014 r., czyli po prawie roku od daty wejścia w życie ustawy i zaczęło obowiązywać od 2 stycznia 2015 r.³²⁵ Podobnie wyglądała sytuacja z rozporządzeniami określającymi wzory dokumentów EDPO i EDPR.

Rozporządzenia wykonawcze określają także wysokość opłaty recyklingowej i opłaty produktowej^{326,327}, rozporządzenie określające stawki opłat produktowych weszło w życie rok po wejściu w życie ustawy, tj. od 1 stycznia 2015 r., a zostało wydane dopiero w grudniu 2014 r. Z kolei rozporządzenie określające stawkę opłaty recyklingowej weszło w życie w dacie wejścia w życie przepisu upoważniającego do jego wydania, tj. z dniem 1 stycznia 2018 r. Obecnie obowiązuje nowe rozporządzenie z dnia 27.08.2019 r., które zostało opublikowane dnia 29.08.2019 r. i weszło w życie od 1 września 2019 r.

Rozporządzenie określające sposób i zakres przeprowadzania audytu zostało wydane 21 grudnia 2015 r., opublikowane 29.12.2015 r. i weszło w życie 1 stycznia 2016 r., czyli w dacie wejścia w życie upoważnienia do jego wydania³²⁸. Z kolei rozporządzenie określające wzór raportu z audytu nie zostało wydane do dnia dzisiejszego.

Dodatkowo poprzez odesłanie zawarte w art. 16 u.op. do wymogów z u.o., niektóre z rozporządzeń w niej zawartych będą dotyczyły także przedsiębiorców, będących adresatami ustawy opakowaniowej, którzy zajmują się przetwarzaniem odpadów opakowaniowych poprzez poddawanie ich procesom odzysku i recyklingu, eksportujący odpady opakowaniowe oraz dokonujący wewnątrzspółnotowej dostawy odpadów opakowaniowych, w związku z czym do tych przedsiębiorców zastosowanie znajdują niektóre rozporządzenia wykonawcze z ustawy o odpadach. Między innymi należą do nich:

1. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie wysokości stawek opłaty rejestrowej i rocznej³²⁹.

³²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1809.

³²⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1803.

³²⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1966.

³²⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1972.

³²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2389.

³²⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 2264.

³²⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 184.

2. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 września 2018 r. w sprawie sposobu nadawania numeru rejestrowego podmiotom wpisanym do rejestru prowadzonego w ramach BDO³³⁰.
3. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru formularza rejestrowego, formularza aktualizacyjnego i formularza o wykreślenie z rejestru prowadzonego w ramach Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami³³¹.
4. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów³³².

W poprzednio obowiązujących ustawach o opakowaniach i o obowiązkach przedsiębiorców znajdowała się bardzo podobna liczba upoważnień do wydawania aktów normatywnych – rozporządzeń, które zasadniczo dotyczyła tych samych kwestii³³³.

Wszystkie przepisy upoważniające do wydawania rozporządzeń wykonawczych zawarte w u.op. spełniają wymagania określone w art. 92 Konstytucji i §63 rozporządzenia z.t.p. Zawiodła kwestia terminowości wydawania rozporządzeń.

Zgodnie z §127 rozporządzenia z.t.p. rozporządzenie wykonawcze do ustawy powinno wchodzić w życie z dniem wejścia w życie ustawy, na podstawie której zostało wydane. Taka zasada zapewnia spójność przepisów danej dziedziny. Dotyczy to w szczególności tych przypadków, w których wydanie danego aktu wykonawczego jest obligatoryjne, czyli w 12 z 13 rozporządzeń do u.op. Z datą wejścia w życie przepisu upoważniającego materializuje się obowiązek organu do wydania danego aktu. Od tego dnia organ wyznaczony do wydania danego rozporządzenia pozostaje w zwłoce, jeśli go nie wydaje³³⁴. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że opóźnienia

³³⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1807.

³³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2528.

³³² Dz. U. z 2014 r. poz. 1973.

³³³ Dodatkowo pod rządami u.o.ob.p. z 2001 r. było rozporządzenie wykonawcze dotyczące wysokości kaucji na opakowania po środkach niebezpiecznych. Obecnie system nie przewiduje kaucji. Drugim rozporządzeniem wykonawczym było rozporządzenie ministra do spraw zdrowia, który, uwzględniając wymagania higieniczno-sanitarne dotyczące napojów, co do których nie stosuje się obowiązku utrzymywania w sprzedaży przez punkty handlowe napojów w opakowaniach wielokrotnego użytku, jeżeli w swojej ofercie mieli napoje w opakowaniach jednorazowych. W ustawie o obowiązkach przedsiębiorców nie było upoważnienia do wydania rozporządzenia określającego wzoru dokumentów EDPO, EDPR, ponieważ ich w tamtym czasie jeszcze nie było. Dodatkowo było upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego określającego maksymalną wysokość opłaty produktowej na kolejny rok kalendarzowy.

³³⁴ G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, komentarz do §127 z.t.p., [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

w wydawaniu aktów wykonawczych do ustaw nie sprzyjają spójności prawa, a tym samym jego właściwego działania w ramach systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej³³⁵.

Analizując daty rozporządzeń wydanych na podstawie upoważnień zawartych w u.op., można stwierdzić, że jedynie dwa zostały wydane zgodnie z powyższą zasadą, tj. rozporządzenie określające przykładowy wykaz wyrobów, które uznaje się za opakowanie, oraz w sprawie wzoru oznakowania opakowań. W pozostałych przypadkach rozporządzenia były wydane po terminie wejścia w życie przepisów upoważniających, w skrajnych przypadkach nawet ponad rok po tej dacie. W kilku przypadkach nie były też zastosowane okresy pozwalające na zapoznanie się z ich treścią.

W przypadku u.op. szereg wątpliwości z jej stosowaniem wynikało z niejasnych przepisów przejściowych dotyczących aktów wykonawczych lub wydawania aktów wykonawczych już w trakcie obowiązywania ustawy. Szczególnie kłopotliwy był przełom roku 2017/2018 i zmiany we wzorach dokumentów DPO i DPR poprzez wprowadzenie odrębnych dokumentów potwierdzających odzysk lub recykling odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych. Zgodnie z art. 23 ust. 10a u.op. w przypadku odpadów opakowaniowych pochodzących wyłącznie z gospodarstw domowych przedsiębiorca prowadzący recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych wystawia dokumenty w czterech egzemplarzach, z czego jeden egzemplarz jest przeznaczony dla przedsiębiorcy wystawiającego dokument, a pozostałe trzy egzemplarze – dla wnioskodawcy określonego w ust. 5 art. 23 u.op. Przepis ten został wprowadzony do u.op. przez art. 1 pkt 11 lit. f ustawy z dnia 12 października 2017 r. zmieniającej min. ustawę z dnia 1 stycznia 2018 r.³³⁶, a Rozporządzenie wykonawcze określające wzory dokumentów przewidujące cztery, a nie trzy egzemplarze zostało wydane dnia 11.09.2018 r. i weszło w życie z dniem 1.10.2018. Na pytania przedsiębiorców Ministerstwo Środowiska odpowiedziało, że *do czasu określenia nowych wzorów obowiązują wzory dotychczasowe, a najlepszym rozwiązaniem jest powielenie jednego egzemplarza dokumentu DPO/DPR określonego we wzorze A i opatrzenie go odpowiednią adnotacją*³³⁷.

³³⁵ Orzeczenie TK z dnia 12 stycznia 1993 r., U 4/92, OTK 1993, nr 1, poz. 1 i postanowienie TK z dnia 20 stycznia 1993 r., S 1/93, OTK 1993, nr 1, poz. 18.

³³⁶ Dz. U. 2017.2056.

³³⁷ Odpowiedź w materiałach prywatnych autorki.

Obecnie tj. po 1 stycznia 2022 r., gdy nie obowiązuje już rozporządzenie określające wzory dokumentów DPO i EDPR, a za okres do dnia 31 grudnia 2022 r. dokumenty te mają być wystawiane na podstawie przepisów dotychczasowych pojawiają się wątpliwości i stan niepewności prawnej, jakie dane w tych dokumentach wpisywać, biorąc pod uwagę, że w papierowej wersji dokumentu DPR i EDPR należy wskazywać masę odpadów opakowaniowych przyjętych do recyklingu, a zgodnie z obowiązującym od 2022 r. art. 20 ust. 5 u.op. należy wskazać masę poddaną recyklingowi, czyli po odliczeniu zanieczyszczeń, a w przedmiotowych dokumentach nie ma miejsca ani na masę odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi ani na masę odliczonych zanieczyszczeń.

6.2.2. Decyzje administracyjne

Drugą grupę instrumentów władczych, jednak o charakterze indywidualnym i konkretnym, stanowią akty administracyjne wydawane w formie decyzji administracyjnej. Decyzja jest jednostronnym oświadczeniem woli z zakresu prawa administracyjnego i charakteryzuje się tym, że dochodzi do skutku przez złożenie takiego oświadczenia przez organ administracji publicznej. Kluczowym jest zatem rozróżnienie czy oświadczenie organu administracji publicznej jest składane w sferze prawa cywilnego czy administracyjnego, bo tylko oświadczenie złożone w ramach władczych, publicznoprawnych aspektów działania można mówić o formie administracyjnoprawnej decyzji administracyjnej³³⁸. Decyzja jako akt administracyjny jest oświadczeniem złożonym w konkretnej sytuacji faktycznej, wobec zindywidualizowanego adresata, niepodporządkowanego służbowo ani organizacyjnie składającemu oświadczenie organowi, po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w przepisach o postępowaniach jurysdykcyjnych wyłączonych, zmierzającego do wyjaśnienia przesłanek doniosłych dla jego treści. Jej zadaniem jest kształtowanie stosunków społecznych przez wywoływanie skutków prawnych i pozaprawnych. W ujęciu procesowym decyzja rozstrzyga sprawę administracyjną i kończy dane postępowanie³³⁹. Jak twierdzi Andrzej Wróbel, decyzja

³³⁸ Por. wyrok NSA w Warszawie z 28.04.1995 r., III SAB 29/94, Pr. Gosp. 1995/12, s. 49

³³⁹ J. Jendrośka, *Pojęcie decyzji administracyjnej i jej trwałości* [w:] *Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej*, red. L. Bar, Ossolineum 1980, s. 73; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 332–335.

administracyjna to jednostronna czynność organu administracji publicznej, posiadająca odpowiednią formę prawną i określająca konsekwencje stosowanej normy prawnej w sprawie indywidualnej w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata, który nie jest w tej sprawie podporządkowany organizacyjnie ani służbowo temu organowi³⁴⁰. Z przepisów k.p.a. wynika, że decyzja może mieć formę pisemną, formę dokumentu elektronicznego lub formę ustną, a art. 122a k.p.a. przewiduje „milczące załatwienie sprawy”. Należy podkreślić za A. Wróblem, że oświadczenie woli organu administracji publicznej musi posiadać pewną formę zewnętrzną, aby mogło wywołać skutki prawne. W odróżnieniu od oświadczeń woli w rozumieniu prawa cywilnego, gdzie wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny (art. 60 k.c.), wola organu administracji publicznej w sferze praw i obowiązków jednostki musi być wyrażona w formie decyzji administracyjnej (rozumianej tu jako formalny przejaw tej woli), o ile przepisy prawa nie przewidują innej formy³⁴¹. Decyzja administracyjna jest zatem aktem stosowania prawa, a podstaw do jej wydania należy poszukiwać w normach prawa materialnego oraz przepisach proceduralnych. A. Wróbel, odróżnia decyzję administracyjną jako oświadczenie woli organu administracji publicznej od innych prawnie doniosłych czynności, które są oświadczeniami wiedzy organu administracji publicznej, do których należą udzielane przez organ informacje o stanie faktycznym i prawnym sprawy administracyjnej³⁴². Niektóre z orzeczeń sądowych wskazują na koncepcję domniemania załatwienia sprawy w drodze decyzji. W przypadkach, gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej – o ile nie jest przewidziana inna forma jego działań – obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej³⁴³. Inne z kolei, prezentują odmienne podejście, z którego wynika, że stwierdzenie zawarte w art. 104 § 1 k.p.a., że załatwienie sprawy następuje przez wydanie decyzji, odnosi się tylko do sytuacji, gdy z mocy przepisów prawa materialnego lub innych załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej formie prawnej.³⁴⁴ W doktrynie zwrócono uwagę, że domniemanie załatwiania spraw w formie

³⁴⁰ M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII, WKP 2020, www.sip.lex.pl, komentarz do art. 104 kpa.

³⁴¹ Ibidem.

³⁴² Ibidem.

³⁴³ Wyrok NSA we Wrocławiu z 31.08.1984 r., SA/Wr 430/84, LEX nr 11657.

³⁴⁴ Wyroku NSA z 17.12.1985 r., III SA 988/85, ONSA 1985/2, poz. 38

decyzji jest konstrukcją doktrynalną, a nie typowym domniemaniem prawnym. Termin – powtarzany w orzecznictwie sądu administracyjnego – może mieć najwyżej znaczenie reguły interpretacyjnej, odnoszącej się do niejasnych przepisów, a rozważać można co najwyżej dopuszczalność potraktowania tej konstrukcji jako zasady ogólnej postępowania, która włączona do regulacji ustawowej, miałaby zastosowanie wtedy, gdy przepisy szczególne nie stanowią inaczej³⁴⁵. W prawie materialnym ustawodawca posługuje się zazwyczaj określeniem „decyzja”, ale zdarza się także, że i innymi określeniami, różnicując decyzje z uwagi na charakter, przedmiot lub czasem także skutki zawarte w nich rozstrzygnięcia, np. nakaz, pozwolenie, koncesja, promesa, zezwolenie. Sąd Najwyższy i sądy administracyjne za decyzję uznają nie tylko taki akt administracyjny indywidualny, który w ustawie stanowiącej podstawę dla wyboru formy działania administracji został nazwany decyzją, ale każdy akt organu administracji publicznej, który jest władczym i jednostronnym oświadczeniem woli tego organu, rozstrzyga sprawę indywidualnego podmiotu, z którym nie łączy organu zależność organizacyjna ani podległość służbowa, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego przepisu prawa. Decyzją administracyjną jest akt odpowiadający wyżej wskazanym cechom, choćby ustawodawca w przepisach prawa posługiwał się inną jego nazwą (por. uchwała NSA (7) z 12.10.1998 r., OPS 6/98, ONSA 1999/1, poz. 3; uchwała NSA (5) z 15.11.1999 r., OPK 24/99, ONSA 2000/2, poz. 54). W nauce prawa administracyjnego dokonuje się rozmaitych klasyfikacji decyzji. Mają one przede wszystkim znaczenie porządkujące. U ich podstaw leży dostrzeżenie różnic pomiędzy decyzjami zarówno w aspekcie podstaw do ich wydania, szczegółowych rozwiązań procesowych, jakie należy zastosować w celu dojścia do właściwego rozstrzygnięcia, skutków, jakie są im właściwe, ich trwałości, jak i mechanizmów kontroli. Na podstawie stopnia związania decyzji prawem wyróżnia się decyzje o charakterze związanym i decyzje uznaniowe. Decyzje związane są wydawane przez organy administracji publicznej w sytuacji, gdy prawo materialne dla konkretnie stwierdzonego stanu faktycznego przewiduje jeden, precyzyjnie określony skutek, nie pozostawiając organowi żadnej możliwości wyboru spośród rozwiązań możliwych, przy zastosowaniu kryteriów innych niż legalność. Decyzje uznaniowe wydawane są na podstawie przepisu prawa materialnego zawierającego uprawnienie dla organu administracji do kształtowania skutków prawnych, jakie mają wynikać z ustalonego stanu faktycznego w sposób

³⁴⁵ W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, PiP 1984/10, s. 6–7.

swobodny. Swoboda ta ograniczona jest nie tylko normą prawną, ale także względami racjonalności działania i realizacją konkretnej polityki przez organy administracji, w danym czasie, miejscu i kategorii spraw. Nauka i orzecznictwo odwołują się do podziału decyzji administracyjnych, jak też aktów administracyjnych w ogólności, na konstytutywne i deklaratywne. U podstaw decyzji deklaratywnych leży norma prawna określająca przesłanki nabycia uprawnienia lub obciążenia obowiązkiem, przewidująca równocześnie, że uprawnienie lub obowiązek powstaje po stronie określonego podmiotu, który spełnia wymagania ustawowe tylko wówczas, gdy zostanie to stwierdzone w decyzji administracyjnej. Tym przypadkom przeciwstawiane są sytuacje, gdy od rozstrzygnięcia zawartego w decyzji zależy, czy podmiot, którego ona dotyczy, nabędzie uprawnienie, względnie zostanie obciążony obowiązkiem, wówczas mówi się o decyzjach konstytutywnych. O decyzjach deklaratywnych mówi się natomiast, że stwierdzają to, co wynika z ustawy, i ze skutkiem od momentu, gdy ich adresat znalazł się w regulowanej nią sytuacji. Wydanie decyzji konstytutywnej kreuje stosunek prawny, którego ona dotyczy. Takie decyzje działają na przyszłość, bo prawa lub obowiązki stwierdzane przez ich wydanie nie powstają wcześniej niż z chwilą, gdy decyzje te stają się ostateczne. Kolejny podział decyzji to takie, na mocy, których adresat nabywa jakieś prawo i takie na mocy, których nie nabywa prawa, czyli polegają na poszerzeniu sfery jego uprawnień. Decyzje mogą być decyzjami wydawanymi na wniosek lub z urzędu. Mogą być decyzjami ostatecznymi i nieostatecznymi, prawomocnymi i nieprawomocnymi.

Podstawowe elementy decyzji administracyjnej zostały wskazane w art. 107 k.p.a. i należą do nich data wydania decyzji, organ, który ja wydał, strona, do której decyzja jest skierowana, podstawa prawna, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska pracownika organu, przy czym przepisy ustaw szczegółowych mogą wskazywać dodatkowe elementy w zależności od regulowanej materii. Tak jest w przypadku decyzji przewidzianych w przepisach ustawy o odpadach, które muszą uzyskać przedsiębiorcy przetwarzający odpady, a zatem wykonujący procesy odzysku w tym recyklingu odpadów opakowaniowych, przedsiębiorcy eksportujący odpady opakowaniowe oraz przedsiębiorcy dokonujący wewnątrzspółnotowej dostawy odpadów opakowaniowych. Zgodnie z art. 16 u.op. muszą oni spełnić wymagania z ustawy o odpadach określone dla tego rodzaju działalności. Chodzi oczywiście o posiadanie przez nich zezwolenie na zbieranie odpadów, czy na przetwarzanie odpadów przewidziane w art. 41 u.o. Dodatkowymi

elementami ww. decyzji są przede wszystkim rodzaj i masy odpadów przewidzianych do zbierania lub magazynowania oraz wskazanie miejsca i sposobu magazynowania, opis metody oraz warunków zbierania odpadów, a w przypadku przetwarzania odpadów miejsca i metody przetwarzania odpadów. Decyzje z ustawy o odpadach są decyzjami czasowymi wydawanymi na okres nie dłuższy niż 10 lat. Szczegółowe elementy decyzji zawierają także prawo ochrony środowiska w zakresie decyzji na wytwarzanie odpadów i pozwoleń zintegrowanych. Określa je art. 188 p.o.ś. i należą do nich rodzaj i parametry instalacji, wielkość dopuszczalnych emisji, maksymalny termin eksploatacji instalacji, głównego prowadzącego instalację lub określenie zakresu odpowiedzialności prowadzących poszczególne oznaczone części instalacji, opis sposobu dalszego postępowania z odpadami, przy pozwoleniu na wytwarzanie odpadów określa się jeszcze rodzaj i ilość wytwarzanych odpadów. Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest wydawane na czas oznaczony nie dłuższy niż 10 lat, za wyjątkiem pozwoleń zintegrowanych, które są wydawane na czas nieoznaczony. Wskazane powyżej decyzje są decyzjami o charakterze konstytutywnym i reglamentacyjnym, na mocy których ich adresat nabywa prawo w postaci wykonywania określonej działalności³⁴⁶. Decyzje te mają także charakter decyzji związanych, ponieważ w każdym przypadku, gdy podmiot spełni wskazane w przepisie materialnym przesłanki, organ jest obowiązany taką decyzję wydać.

Poprzez zawarte w art. 10 u.op. odesłanie do przepisów u.o. regulujących zasady wpisu do rejestru, który dotyczy także adresatów norm prawnych ustawy opakowaniowej, należy dokonać analizy charakteru prawnego wpisu do rejestru. Ustawa o odpadach w art. 49 ani w następnych nie wskazuje, by marszałek województwa, dokonując wpisu do rejestru, wydawał decyzję administracyjną. Jest tak tylko w dwóch przypadkach – wykreślenia podmiotu z rejestru i w przypadku odmowy wpisu do rejestru. Na tę okoliczność ustawodawca przewidział, że marszałek wydaje decyzję art. 60 ust. 2 u.o. i art. 62 u.o. Decyzje te mają charakter decyzji związanych. Ustawodawca nie określił formy prawnej wpisu do rejestru, a zatem w nawiązaniu do reguł ogólnosystemowych należałoby przyjąć, jak twierdzi Karolina Karpus³⁴⁷, że jest to czynność materialno-techniczna. Co ważne, zgodnie z art. 50 ust. 2 u.o. podjęcie działalności wymaga

³⁴⁶ Wyrok NSA z 5 kwietnia 2011 r., II OSK 654/2010 (LexisNexis nr 2540125), dotyczący decyzji na zbieranie i przetwarzanie z u.o., ale należy go zastosować odpowiednio także do decyzji przewidzianych w p.o.ś.

³⁴⁷ K. Karpus, B. Rakoczy, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, pod red. red. B. Rakoczego, LexisNexis 2013, www.sip.lex.pl, komentarz do art. 49 u.o.

uzyskania wpisu do rejestru. W przepisach samej u.op. w instrument w postaci decyzji administracyjnej został wyposażony marszałek województwa i starosta, wyjątkowo regionalny dyrektor ochrony środowiska. Art. 37 u.op. stanowi, że w przypadku, gdy wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacja odzysku opakowań, pomimo ciężącego obowiązku, nie wnieśli opłaty produktowej albo wnieśli opłatę niższą od należnej, marszałek województwa ustala, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej. W przypadku niewykonania decyzji, o której mowa powyżej, marszałek województwa ustala, w drodze decyzji, dodatkową opłatę produktową w wysokości odpowiadającej 50% kwoty niewniesionej opłaty produktowej. Wspomniane decyzje mają charakter sankcji za niewniesienie opłaty produktowej lub wniesienie jej w niższej wysokości, niż byli zobowiązani. Ustawa opakowaniowa przewiduje wydawanie przez marszałka województwa jeszcze jednej decyzji, mającej charakter finansowy, chodzi o decyzję ustalającą wysokość opłaty recyklingowej, art. 40a, ustawy opakowaniowej. Jest ona wydawana przez marszałka województwa właściwego dla miejsca pobrania opłaty recyklingowej. Obie powyższe decyzje są decyzjami związanymi.

Kolejną decyzją administracyjną przewidzianą w u.op., którą także wydaje marszałek województwa, jest decyzja dotycząca sytuacji, w których na skutek rutynowej kontroli przeprowadzonej przez marszałka województwa u przedsiębiorcy prowadzącego recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych lub eksportujących, lub dokonujących wewnątrzspółnotowej dostawy takich odpadów, zostały stwierdzone rażące nieprawidłowości. Marszałek właściwy dla miejsca prowadzenia działalności kontrolowanego przedsiębiorcy³⁴⁸ może wówczas na podstawie art. 53 ust. 4a u.op. w drodze decyzji wydawanej z urzędu unieważnić dokumenty DPR lub EDPR, wobec których wykazano niezgodności informacji dotyczących zagospodarowania odpadów opakowaniowych zawartych w tych dokumentach ze stanem faktycznym. Drugą sytuacją, w której marszałek województwa może taką decyzję wydać, jest stwierdzenie w drodze audytu zewnętrznego istotnych nieprawidłowości, które

³⁴⁸ Od 1.01.2018 r. jest to marszałek właściwy dla miejsca prowadzenia działalności, wcześniej był to marszałek właściwy dla siedziby przedsiębiorcy. Zmiana była podyktowana trudnościami dokonywania kontroli, ponieważ kwestia kontroli przedsiębiorcy przez marszałka województwa poza terenem województwa nie została uregulowana. Poza tym środki finansowe na kontrole, w tym przedsiębiorców prowadzących działalność w danym województwie, ale posiadających siedzibę w innym województwie, pochodzą z wpływów z tytułu opłaty produktowej oraz dodatkowej opłaty produktowej, które w wysokości 10% stanowią dochód budżetu samorządu województwa.

zostaną potwierdzone w drodze kontroli przez marszałka. Wzmiankowane decyzje są decyzjami sankcyjnymi wydawanymi po zakończeniu postępowania kontrolnego u przedsiębiorcy, ale cechuje je już uznaniowość, ponieważ ustawodawca posłużył się w dyspozycji norm prawnych sformułowaniami „rażące nieprawidłowości”, „istotne nieprawidłowości”, nie wskazując przesłanek pozwalających na ich kwalifikację.

Marszałek województwa zobowiązuje w drodze decyzji przedsiębiorcę wprowadzającego produkty w opakowaniach do przedłożenia ewidencji, którą zobowiązany jest prowadzić, oraz dokumentów DPR i EDPO. Marszałek może to zrobić, jeżeli sprawozdanie złożone przez takiego przedsiębiorcę budzi wątpliwości co do jego prawidłowości lub gdy jest to niezbędne do prowadzenie innych postępowań. Decyzja taka ma charakter decyzji zobowiązującej, nakazującej jej adresatowi określone zachowanie.

Także wymierzanie kar pieniężnych przewidzianych w u.op. następuje w decyzji administracyjnej wydawanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub właściwego inspektora inspekcji handlowej, art. 58 u.op.

6.3. Instrumenty organizacyjne

6.3.1. Czynności materialno-techniczne

Wśród instrumentów organizacyjnych wyróżnić należy czynności materialno-techniczne organu administracji pozwalające organom na gromadzenie informacji. Instrumenty te umożliwiają realizację zadań organizacyjnych, ale także kontrolno-nadzorczych. Dzięki nim zasób, w jaki wchodzi organ administracji, to informacje, które w obecnych czasach są zasobem o ogromnej i szybkiej sile oddziaływania.

Zebrane przy wykorzystaniu tych instrumentów informacje pozwalają planować, przewidywać, ale także wywiązywać się Polsce z obowiązków sprawozdawczych względem Unii Europejskiej. By organy administracji mogły wejść w posiadanie informacji, muszą obowiązywać przepisy, które nakazują określonym podmiotom ich przekazywanie.

W zakresie informacji dotyczących produktów i opakowań oraz gospodarki odpadami u.o. wprowadziła „Bazę danych o produktach i opakowaniach oraz

o gospodarce odpadami”, zwaną dalej jako „BDO”. W BDO gromadzone są informacje o:

1) wprowadzanych na terytorium kraju opakowaniach, produktach w opakowaniach, w podziale na poszczególne rodzaje opakowań, oraz odpadach z nich powstających;

2) wprowadzanych na terytorium kraju olejach smarowych, oponach oraz o odpadach z nich powstających;

3) wprowadzanych pojazdach, zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, bateriach i akumulatorach oraz o odpadach z nich powstających;

4) osiągniętych poziomach:

a) recyklingu odpadów powstałych z opakowań,

aa) odzysku i recyklingu odpadów powstałych z produktów, o których mowa w pkt 2,

b) odzysku i recyklingu pojazdów,

c) zbierania, odzysku, przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego,

d) zbierania, recyklingu i wydajności recyklingu zużytych baterii i zużytych akumulatorów;

5) rodzajach i ilości wytwarzanych odpadów oraz ich wytwórcach;

6) ilości i jakości komunalnych osadów ściekowych, ich wytwórcach, miejscach zastosowania i podmiotach władających powierzchnią ziemi, na której te osady zostały zastosowane;

7) rodzaju i ilości odpadów poddanych przetwarzaniu i zastosowanych procesach przetwarzania;

8) decyzjach z zakresu gospodarki odpadami, z uwzględnieniem pozwoleń na wytwarzanie odpadów i pozwoleń zintegrowanych, decyzji zatwierdzających program gospodarowania odpadami wydobywczymi oraz zezwoleń na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych;

9) innych niż wymienione w pkt 8 decyzjach wydawanych na podstawie niniejszej ustawy;

10) transgranicznym przemieszczaniu odpadów, w tym odpadów opakowaniowych, zużytych baterii i zużytych akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego;

11) wpływach z opłat produktowych wraz z odsetkami, z podziałem na poszczególne rodzaje opakowań i produktów, a także podmiotach, które te opłaty uiszczyły;

12) (uchylony);

13) składowiskach odpadów z podziałem na składowiska w fazie eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej, w tym informacje o zamkniętych składowiskach odpadów w trakcie monitoringu, zamkniętych składowiskach odpadów, dla których został zakończony monitoring, z podaniem współrzędnych położenia granic obszaru składowiska określonych w państwowym systemie odniesień przestrzennych oraz rodzajów składowanych odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem składowisk odpadów, na których są składowane odpady zawierające azbest lub wydzielonych części na terenie składowisk zaliczonych do składowisk innych niż niebezpieczne i obojętne, przeznaczonych do składowania wyłącznie odpadów zawierających azbest;

14) poszczególnych rodzajach instalacji do zagospodarowania odpadów wraz z podaniem ich położenia, mocy przerobowych i rodzaju stosowanej technologii oraz ilości i rodzajów odpadów przetwarzanych w tych instalacjach;

15) podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wraz z informacjami o ilości odebranych odpadów komunalnych, z podziałem na odbierane selektywnie i zmieszane, z wyodrębnieniem odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;

16) gospodarowaniu odpadami komunalnymi w zakresie objętym rocznym sprawozdaniem z realizacji zadań, o których mowa w art. 9q i art. 9s Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

BDO zawiera także informacje objęte rejestrem z ustawy o odpadach.

Organem prowadzącym BDO jest Marszałek województwa, który dokonuje w BDO szeregu czynności materialno-technicznych polegających na:

1) aktualizacji BDO, w tym rejestru;

2) zbieraniu, przetwarzaniu, przechowywaniu i zabezpieczeniu przed utratą danych i informacji;

3) zapewnianiu bezpieczeństwa przetwarzanych danych, informacji oraz dokumentów, które otrzymał w związku z prowadzeniem BDO, zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych.

Marszałek województwa zamieszcza w BDO kopie ostatecznych decyzji dotyczących gospodarki odpadami we wskazanym powyżej zakresie.

Dostęp do BDO posiadają:

- 1) minister właściwy do spraw środowiska,
- 2) administrator, jeżeli nie jest nim minister właściwy do spraw środowiska,
- 3) minister właściwy do spraw gospodarki,
- 4) minister właściwy do spraw rolnictwa,
- 5) minister właściwy do spraw transportu,
- 6) minister właściwy do spraw zdrowia,
- 6a) minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej,
- 7) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i regionalni dyrektorzy ochrony środowiska,
- 8) Prezes Głównego Urzędu Statystycznego i dyrektorzy urzędów statystycznych,
- 9) Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie,
- 10) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- 11) Główny Geodeta Kraju,
- 12) marszałek województwa,
- 13) wojewoda,
- 14) starosta,
- 15) wójt, burmistrz lub prezydent miasta,
- 16) organy Inspekcji Ochrony Środowiska,
- 17) organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej,
- 18) zarząd związku międzygminnego utworzonego w celu realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi.

Wymienione powyżej podmioty posiadają uprawnienia do nieodpłatnego dostępu do BDO w zakresie związanym z ich kompetencjami i zadaniami.

Elementem BDO jest rejestr opisany wśród instrumentów władczych. Rejestr, o którym mowa w art. 49 u.o., jest integralną częścią bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami. Zgodnie z definicją „rejestr”

to uporządkowany według jednego kryterium spis lub wykaz czegoś³⁴⁹. Biorąc pod uwagę funkcje, jakie pełni rejestr, to znaczy funkcję konsolidującą i funkcję reglamentacyjną, jako instrument alternatywny względem obowiązku uzyskania decyzji reglamentacyjnej³⁵⁰ nie da się go jednoznacznie zakwalifikować do instrumentów o charakterze reglamentacyjnym, których cechą jest korzystanie przez organy administracyjne z władztwa administracyjnego. Można się zastanowić, czy jest raczej instrumentem materialno-technicznym? Mając na uwadze funkcje, jakie pełni rejestr, w ocenie autorki pracy jest instrumentem o charakterze mieszanym – zarówno reglamentacyjnym, jak i materialno-technicznym. Za wnioskiem takim przemawia chociażby to, że podmiot musi uzyskać wpis przed rozpoczęciem działalności nim objętej. Przedsiębiorca niewpisany do rejestru w we właściwym zakresie nie może wystawiać DPR czy EDPR. Wpis dokonywany jest na wniosek i z urzędu. A z drugiej strony, jak twierdzi K. Karpus, *w oparciu o reguły ogólnosystemowe, (...) należy przyjąć, że jest to czynność materialno-techniczna, niepodlegająca zaskarżeniu w drodze odwołania. W ocenie doktryny i judykatury pozytywne rozstrzygnięcie wniosku podmiotu indywidualnego może mieć miejsce w formie czynności materialno-technicznej. Jest to jednocześnie czynność z zakresu administracji publicznej dotycząca uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a więc podlegająca kontroli sądów administracyjnych z zachowaniem trybu art. 52 §3, art. 53 §2 i art. 54 §1 p.p.s.a.*³⁵¹

Marszałek województwa prowadzący rejestr dokonuje szeregu działań materialno-technicznych, takich jak: nadanie indywidualnego numeru rejestrowego i zawiadomienie przedsiębiorcy o tym numerze; tworzy indywidualne konto w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

Marszałek województwa zawiadamia podmiot o aktywacji konta, o którym mowa w ust. 1, oraz o identyfikatorze (loginie) i hasle dostępu do tego konta.

Kolejnymi instrumentami będącymi czynnościami materialno-technicznymi marszałka województwa jest zamieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej obsługującego go urzędu:

1) porozumienia oraz informacji o ich rozwiązaniu niezwłocznie po zawarciu albo rozwiązaniu porozumienia;

³⁴⁹ Internetowy słownik Języka polskiego PWN, online: <https://sjp.pwn.pl/slovniki/rejestr.html> (dostęp: 17.01.2022 r.).

³⁵⁰ Za: K. Karpus, *Ustawa o odpadach...*, op. cit. Wydanie Lexis Nexis, dostęp internetowy, komentarz do art. 49.

³⁵¹ Ibidem.

2) informacji o osiągniętych celach w ramach porozumień – w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku.

Marszałek województwa informuje także ministra właściwego do spraw środowiska o zawartych porozumieniach oraz o ich rozwiązaniu.

Wśród czynności technicznych, które wykonuje marszałek, jest także prowadzenie zbioru dokumentów przekazywanych mu przez przedsiębiorców na podstawie ustawy opakowaniowej i ustawy o odpadach.

6.3.2. Instrumenty planistyczne

Bardzo ważne z punktu widzenia organizacji działań w ochronie środowiska i w gospodarce odpadami są plany gospodarki odpadami, które stanowią instrumenty planistyczne. Plany służą przede wszystkim realizacji zadań o charakterze organizatorskim.

Zgodnie z art. 34 u.o. dla osiągnięcia celów założonych w polityce ochrony środowiska oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska, opracowuje się plany gospodarki odpadami.

Plany zawierają analizę aktualnego stanu gospodarki odpadami, prognozy zmian, przyjęte cele w zakresie gospodarki odpadami z podaniem terminów ich osiągnięcia, kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, harmonogram, określenie wykonawców i sposobu finansowania zadań w zakresie poszczególnych rodzajów odpadów w tym odpadów opakowaniowych. Pod rządami ustawy o odpadach z 2001 r. były one częścią programów ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 35 u.o. plany gospodarki odpadami służą osiągnięciu celów określonych w polityce ochrony środowiska. Wojewódzkie plany gospodarki odpadami powinny być zgodne z krajowym planem gospodarki odpadami. Krajowy plan gospodarki odpadami uchwała Rada Ministrów, a jest on opracowywany przez ministra

właściwego do spraw środowisk. Wojewódzkie plany gospodarki odpadami uchwała sejmik województwa, a opracowuje go zarząd województwa. Projekt takiego planu jest opisany przez organy wykonawcze gmin z obszaru danego województwa. Plany zawierają analizę aktualnego stanu gospodarki odpadami, prognozowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami, przyjęte cele w zakresie gospodarki odpadami, kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, harmonogram, określenie wykonawców i sposób finansowania zadań wynikających z przyjętych kierunków działań. Plany gospodarki odpadami podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 6 lat. Zgodnie z art. 35 u.o. przyjęte w planie kierunki działania powinny zostać szczegółowo rozpisane na zadania ujęte w formie harmonogramu. W związku z tym, że plany są dokumentami planistycznymi, a nie normatywnymi, zadania z nich wynikające nie mają charakteru normatywnego i obowiązują tylko wewnątrz administracji. Szczegółowość harmonogramu działań zawartego w planie gospodarki odpadami obejmuje opis zadania, wskazanie sposobu finansowania tego zadania oraz jego wykonawcy.

Od 2001 r. były 4 krajowe plany gospodarki odpadami. Pierwszy plan gospodarki odpadami został przyjęty uchwałą nr 2019 Rady Ministrów z dnia 29 października 2002 r. MP z 2002 Nr 11, poz. 159 i składał się z opisu sytuacji, diagnozy aktualnego stanu gospodarki odpadami, założeń prognostycznych, określał cele i zadania służące ich realizacji, środki finansowe niezbędne na realizację przedsięwzięć przewidzianych w planie, system monitoringu i oceny realizacji zamierzonych celów. Pierwszy plan analizował w powyższym zakresie wszystkie kategorie odpadów, do których znajdowała i znajduje zastosowanie u.o., a zatem także odpady opakowaniowe. Kolejne plany były konstruowane według tego samego schematu. Obecnie obowiązujący plan został uchwalony dnia 1 lipca 2016 r. uchwałą nr 88 Rady Ministrów w sprawie krajowego planu gospodarki odpadami 2022, MP z 2016 r. poz. 784. KPGO 2022 wpisuje się w strategiczne dokumenty przyjęte na poziomie UE i krajowym. Jednym z takich dokumentów jest decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” Dz. Urz. UE L354z 28.12. 2013 r. W planie uwzględniono także regulacje unijne i wymagania wynikające z dyrektyw regulujących kwestie poszczególnych rodzajów odpadów. Obowiązujący obecnie plan dotyczy odpadów powstałych w Polsce, ale także tych, które trafiły do Polski w ramach transgranicznego przemieszczania. Uwzględniono

w nim także, po raz pierwszy, problematykę odpadów w środowisku morskim. Cele i zadania wyznaczone w planie dotyczą lat 2016–2022 z perspektywą do 2030 r. Plan składa się z 10 rozdziałów, w których w sposób szczegółowy analizowany jest aktualny stan gospodarki odpadami z podziałem na poszczególne kategorie odpadów. Odpady opakowaniowe zostały opisane w rozdziale 2 w pkt. 2.2.5. Opakowania i odpady opakowaniowe. Rozdział 3. to prognozowane zmiany w zakresie gospodarki wszystkimi wymienionymi w rozdziale 2. kategoriami odpadów. Rozdział 4. określa cele, jakie zostały przyjęte w odniesieniu do poszczególnych odpadów.

Cele dla opakowań i odpadów opakowaniowych zostały sprecyzowane w pkt. 4.2.5. Cele dotyczące odpadów opakowaniowych to:

1. zapewnienie odpowiedniej jakości odpadów opakowaniowych zbieranych selektywnie w gospodarstwach domowych;
2. utrzymanie poziomów odzysku i recyklingu co najmniej na poziomie opakowań razem 61% odzysku, 56% recyklingu oraz dla poszczególnych rodzajów opakowań recykling na poziomie: dla opakowań z tworzyw sztucznych 23,5%, opakowań z aluminium i opakowań ze stali, w tym z blachy stalowej, oraz z pozostałych metali 51%, opakowań z papieru i tektury, opakowań ze szkła 61%, opakowań z drewna 16%;
3. osiągnięcie i utrzymanie co najmniej poziomów odzysku i recyklingu w poszczególnych latach dla opakowań wielomateriałowych;
4. osiągnięcie i utrzymanie co najmniej poziomów odzysku i recyklingu w poszczególnych latach dla opakowań po środkach niebezpiecznych, w tym po środkach ochrony roślin – poziomy z Rozporządzenia Ministra Środowiska z 16 kwietnia 2016 r. w sprawie minimalnych poziomów;
5. wyeliminowanie stosowania nieuczciwych praktyk w zakresie wystawiania dokumentów potwierdzających przetworzenie odpadów opakowaniowych;
6. zwiększenie świadomości użytkowników i sprzedawców środków zawierających substancje niebezpieczne, w tym środki ochrony roślin, odnośnie prawidłowego postępowania z opakowaniami po tych produktach.

Kierunki działań, jakie należy podjąć dla realizacji celów wskazanych w rozdziale 4, określa rozdział 5 Krajowego Planu Gospodarki Odpadami.

W gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi przyjęto następujące kierunki działań:

1. stosowanie działań na rzecz ZPO opakowaniowych przez systematyczne uwzględnianie aspektów środowiskowych przy projektowaniu produktu z zamiarem poprawienia charakterystyki oddziaływania, jakie dany produkt wywiera na środowisko na etapie wytwarzania i przez cały cykl jego życia, w tym ograniczenie masy opakowania oraz ograniczenie wielkości opakowania w stosunku do wielkości produktu, stosowanie opakowań wielokrotnego użytku, jeśli ma to uzasadnienie ekologiczne i ekonomiczne;
2. rozwój systemu selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych oraz przetwarzania odpadów opakowaniowych, a w szczególności odpadów opakowaniowych wielomateriałowych oraz powstałych z opakowań środków niebezpiecznych;
3. kontynuacja kampanii informacyjnych i edukacyjnych skierowanych do sprzedawców i użytkowników substancji niebezpiecznych poszerzających wiedzę w zakresie właściwego postępowania z opakowaniami po tych środkach.

Zadania zostały określone w rozdziale 7 KPGO w formie tabelarycznej harmonogramu rzeczowo-finansowego rekomendowanych działań.

W tabeli nie ujęto zadań o charakterze rutynowym, realizowanych przez organy administracji publicznej, wynikających bezpośrednio z mocy prawa, na przykład wydawania decyzji, monitorowania, kontrolowania, a także zadań zapisanych w innych programach krajowych, na przykład w Programie Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009–2032, Aktualizacji Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych.

W rezultacie analizy zadań zawartych w KPGO wyłania się podział na zadania edukacyjno-informacyjne, ustawodawcze, badawczo-analityczne, kontrolne, organizacyjne.

W zakresie zadań edukacyjno-informacyjnych KPGO wymienia między innymi przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej na temat postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów, kampanii promującej hierarchię sposobów postępowania z odpadami, w tym mniej konsumpcyjny styl życia oraz ekoprojektowanie. Zadanie to zostało przypisane ministrowi środowiska. Prowadzenie kontroli przestrzegania przepisów ustawy opakowaniowej GIOŚ/WIOŚ do 2030, wsparcie finansowe badań i rozwoju technologii ZPO minister szkolnictwa wyższego 2016–2030.

W czerwcu 2022 r. został opublikowany projekt kolejnego KPGO 2028 r. ³⁵²

W zakresie odpadów opakowaniowych projekt KPGO 2028 ustala następujące cele:

- 1) osiągnięcie:
 - a) nie później niż do dnia 31 grudnia 2025 r. recykling co najmniej 65 % wagowo wszystkich odpadów opakowaniowych,
 - b) nie później niż do dnia 31 grudnia 2030 r. recykling co najmniej 70 % wagowo wszystkich odpadów opakowaniowych;
- 2) osiągnięcie dla poszczególnych rodzajów materiałów opakowaniowych recyklingu na poziomie:

| Material | 2025 | 2030 |
|--------------------------------------|-------------|-------------|
| Wszystkie odpady opakowaniowe | 65% | 70% |
| Tworzywa sztuczne | 50% | 55% |
| Drewno | 25% | 30% |
| Metale żelazne | 70% | 80% |
| Aluminium | 51% | 60% |
| Szkło | 70% | 75% |
| Papier i tektura | 75% | 85% |

- 3) osiągnięcie minimalnych rocznych poziomów recyklingu opakowań wielomateriałowych na poziomie:

| Rok | Recykling |
|------------|------------------|
| 2022 | 47 |
| 2023 | 53 |
| 2024 | 59 |

³⁵² Dostęp: 30.11.2022 r. <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/krajowy-plan-gospodarki-odpadami/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-krajowego-planu-gospodarki-odpadami-2028/>

| | |
|----------------------|----|
| 2025 | 65 |
| 2026 | 66 |
| 2027 | 67 |
| 2028 | 68 |
| 2029 | 69 |
| 2030 i lata następne | 70 |

- 4) osiągnięcie minimalnych rocznych poziomów recyklingu dla opakowań po środkach niebezpiecznych (rodzaje opakowań: tworzywa sztuczne, aluminium, stal, w tym blacha stalowa oraz pozostałe metale, papier i tektura, szkło, drewno, wielomateriałowe, pozostałe) na poziomie:

| Rok | Recykling |
|----------------------|------------------|
| 2022 | 36 |
| 2023 | 38 |
| 2024 | 40 |
| 2025 | 42 |
| 2026 | 44 |
| 2027 | 46 |
| 2028 | 48 |
| 2029 | 49 |
| 2030 i lata następne | 50 |

- 5) zwiększenie efektywności systemu zbierania odpadów opakowaniowych w celu zapewnienia osiągnięcia celów dotyczących recyklingu;
- 6) zwiększenie roli ekoprojektowania, uwzględniającego potrzeby w zakresie ponownego użycia, naprawy i przydatności do recyklingu;

- 7) od 3 lipca 2024 r. dopuszczenie do obrotu tylko takich opakowań jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, których nakrętki i wieczka plastikowe będą przymocowane do nich na stałe (dotyczy to do butelek i pojemników);
- 8) od 2025 r. wprowadzenie obowiązku użycia do produkcji butelek PET minimum 25% z materiału pochodzącego z recyklingu, a od 2030 r. – minimum 30%;
- 9) zwiększenie selektywnego zbierania, by zapewnić do 2025 r. przynajmniej 77% selektywnego zbierania do recyklingu butelek z tworzyw sztucznych jednorazowego użytku na napoje o pojemności do 3l, a do 2029 r. – 90%;
- 10) wprowadzenie odpowiednich oznaczeń na wyrobach jednorazowych z tworzyw sztucznych z informacjami dla konsumenta, dotyczących zagospodarowania produktów stanowiących odpady lub niewskazanych metod unieszkodliwiania takich produktów, negatywnych skutków zaśmiecania środowiska, a także informacji dotyczących obecności tworzyw sztucznych w produkcie;
- 11) zmniejszenie w 2026 r., w porównaniu z 2022 r. stosowania produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych takich jak:
 - a) kubki na napoje, w tym ich pokrywki i wieczka;
 - b) pojemniki na posiłki w tym pojemniki takie jak pudełka, z pokrywką lub bez, stosowane w celu umieszczania w nich posiłków, które są przeznaczone do bezpośredniego spożycia, na miejscu lub na wynos, są zazwyczaj spożywane bezpośrednio z pojemnika, oraz są gotowe do spożycia bez dalszej obróbki, takiej jak przyrządzanie, gotowanie czy podgrzewanie.

W rozdziale 5.2.1. przyjęto następujące kierunki działań:

- 1) stosowanie działań na rzecz ZPO opakowaniowych przez systematyczne uwzględnianie aspektów środowiskowych przy projektowaniu produktu z zamiarem poprawienia charakterystyki oddziaływania, jakie dany produkt wywiera na środowisko na etapie wytwarzania i przez cały cykl jego życia, w tym ograniczenie masy opakowania oraz ograniczenie wielkości opakowania w stosunku do wielkości produktu, stosowanie opakowań wielokrotnego użytku jeśli ma to uzasadnienie ekologiczne i ekonomiczne;
- 2) rozwój systemu selektywnego zbierania oraz sortowania odpadów opakowaniowych zmierzający do zwiększenia osiągniętych celów w zakresie recyklingu;

- 3) kontynuacja kampanii informacyjnych i edukacyjnych skierowanych do sprzedawców i użytkowników substancji niebezpiecznych poszerzających wiedzę w zakresie właściwego postępowania z opakowaniami po tych środkach;
- 4) budowa zakładów recyklingu dla wybranych frakcji odpadów opakowaniowych, w szczególności dla wielu rodzajów odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, papieru oraz powstałych z opakowań wielomateriałowych;
- 5) zapewnienie zgodności dotychczasowego systemu ROP dla opakowań z wymaganiami dyrektywy 2018/851;
- 6) wdrożenie przepisów określających zasady utworzenia systemu kaucyjnego;
- 7) wdrożenie i realizacja wymagań dotyczących opakowań określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. Urz. UE L 428 z dnia 17.12.2020, str. 57), zwanej dalej „dyrektywą SUP”, wprowadzającej określone zakazy i ograniczenia w stosowaniu niektórych produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych;
- 8) poprawa efektywności gromadzenia danych na temat rodzaju materiałów zawartych w odpadach opakowaniowych.

6.4. Instrumenty kontrolno-nadzorcze

Na wstępie prowadzonych rozważań dotyczących instrumentów kontrolno-nadzorczych istotne jest rozróżnienie kontroli i nadzoru. A. Barczak wskazuje, że zazwyczaj przyjmuje się, że kontrola polega na badaniu zgodności działania danego podmiotu z założonym wzorcem oraz formułowaniu na tej podstawie odpowiednich wniosków. Organ kontrolujący nie może wpływać na działalność jednostek kontrolowanych i wydawać im nakazów lub poleceń. Nadzór natomiast polega na inspirowaniu i korygowaniu przez podmiot nadzorujący, za pomocą wielu zinstytucjonalizowanych zachowań, działań podmiotu nadzorowanego. Organ nadzorujący jest wyposażony w instrumenty oddziaływania na organy nadzorowane, nie może jednak ich wyręczać w wykonywaniu przypisanych im kompetencji. Nadzór obejmuje więc kontrolę poszerzoną o możliwość władczego oddziaływania. Z uprawnienia do nadzoru wynika bowiem uprawnienie do kontroli, natomiast

z uprawnienia do kontroli nie wynika uprawnienie do nadzoru³⁵³. Podobnie pojęcie nadzoru zostało ujęte przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu uchwały z dnia 5 października 1994 r.³⁵⁴, w którym stwierdził, że przez „nadzór” należy rozumieć określone procedury, dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawa ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego. A. Barczak wskazuje, że pojęcie nadzoru w prawie ochrony środowiska (ale i nie tylko) ma natomiast szersze znaczenie i obejmuje obok relacji wewnątrz aparatu administracyjnego także zależności występujące między tym aparatem a podmiotami korzystającymi ze środowiska³⁵⁵. Właśnie obie te relacje będą przedmiotem analizy niniejszego rozdziału.

W ramach zadań kontrolno-nadzorczych to marszałek województwa jako organ kontrolujący został wyposażony w instrumenty, które pozwalają mu na wykonywanie czynności kontroli i nadzoru w stosunku do jednostki kontrolowanej.

Zgodnie z art. 53 u.op. marszałek województwa co najmniej raz na 3 lata przeprowadza kontrolę przedsiębiorców:

- 1) prowadzących recykling odpadów opakowaniowych;
- 2) eksportujących odpady opakowaniowe oraz dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych.

Kontrola jest także przeprowadzana w przypadku, gdy w sprawozdaniu z audytu, o którym mowa w art. 49 u.op. zostały wskazane istotne nieprawidłowości.

Zakres przedmiotowy kontroli sprawowanej przez marszałka obejmuje przestrzeganie i stosowania przepisów ustawy opakowaniowej w zakresie objętym jego właściwością. Biorąc pod uwagę z czyjej inicjatywy jest realizowana kontrola, uznać ją należy za kontrolę dokonywaną z urzędu, a nie na wniosek³⁵⁶.

Marszałek województwa może upoważnić do przeprowadzenia kontroli pracowników urzędu marszałkowskiego. Zgodnie z art. 53 ust. 4 u.op. przy wykonywaniu kontroli kontrolujący jest uprawniony do:

- 1) wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których jest wykonywana działalność gospodarcza, a w godzinach od 6⁰⁰ do 22⁰⁰ – na pozostały teren, zgodnie z celem i zakresem kontroli;

³⁵³ A. Barczak, *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*,, s.21.

³⁵⁴ Uchwała TK, z 5 października 1994 r., W 1/94, OTK 1994/2, s. 47.

³⁵⁵ A. Barczak, *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*,, s.21

³⁵⁶ J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, op. cit. 2018, s. 73–78.

2) przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych, w tym powołania eksperta;

3) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i żądania wyjaśnień od osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;

4) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z kontrolą, w tym dokumentów związanych z prowadzeniem ewidencji operacji gospodarczych oraz ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów, o której mowa w art. 66 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, a także dokumentacji technicznej instalacji do przetwarzania odpadów.

Zgodnie z art. 380 p.o.ś. z czynności kontrolnych kontrolujący sporządza protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej, co powinno mieć miejsce także w przypadku kontroli przeprowadzanej na podstawie przepisów ustawy opakowaniowej. Należy zwrócić uwagę, że odmowa podpisania protokołu nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych. Protokół bowiem został sporządzony i podpisany przez kontrolującego, a brak podpisu kontrolowanego nie pozbawia protokołu wiarygodności, wskazuje natomiast na konflikt między kontrolowanym a kontrolującym³⁵⁷.

W przypadku stwierdzenia naruszenia przez kontrolowanego przedsiębiorcę przepisów ustawy lub gdy wystąpi uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, marszałek województwa występuje do innych organów kontroli, w szczególności wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, właściwego organu Krajowej Administracji Skarbowej oraz Policji o podjęcie odpowiednich działań będących w ich kompetencji, przekazując dokumentację sprawy. Oznacza to, że organy współdziałają w zakresie przypisanych im kompetencji, co A. Barczak w relacji organów inspekcji ochrony środowiska i jednostek samorządu terytorialnego określa jako więzi pomocnicze zachodzące pomiędzy tymi organami. Są one subsydiarne, a jednocześnie obowiązkowe³⁵⁸. Przesłanką warunkującą takie wystąpienie jest co najmniej uzasadnione podejrzenie naruszenia, w tym oczywiście stwierdzenie dokonania naruszenia przez kontrolowany podmiot przepisów środowiskowych oraz prawna możliwość podjęcia odpowiednich działań przez inspektora³⁵⁹. W ocenie A. Barczak, z czym autorka niniejszej pracy się zgadza, inspektorzy IOŚ nie mają uprawnień do kontrolowania przestrzegania niektórych przepisów ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, ustawy

³⁵⁷ W. Radecki, *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska*. Tytuł VII ustawy – Prawo ochrony środowiska, Wrocław 2002, s. 29

³⁵⁸ A. Barczak, *Kontrola podmiotów* ..., op. cit. s. 96.

³⁵⁹ M. Górski [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 1274

o bateriach i akumulatorach, a także ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi³⁶⁰.

Niezależnie od powyższej relacji, zgodnie z art. 2 ustawy o inspekcji ochrony środowiska, czynności kontrolno-nadzorcze podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania przepisów ustawy opakowaniowej wykonują także organy ochrony środowiska.

Inspekcja Ochrony Środowiska w zakresie zadań kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska ma prawo do podejmowania czynności zdefiniowanych w art. 9 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, to jest do wstępu przez całą dobę wraz ze sprzętem na kontrolowany teren, przeprowadzenia niezbędnych pomiarów i badań, dokonywania oceny sposobu eksploatacji instalacji, urządzeń i stosowanych technologii, żądania ustnych i pisemnych informacji oraz wyjaśnień, określenia składu morfologicznego odpadów, przeprowadzenia niezbędnych pomiarów, w tym pobierania próbek lub wykonania innych czynności kontrolnych. Główny Inspektor Ochrony Środowiska lub Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska może upoważnić do udziału w kontroli osobę niebędącą inspektorem, posiadającą taką wiedzę lub takie umiejętności. Kontrolę przedsiębiorców wykonuje się na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

W przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia zgodnie z art. 60 lub art. 61 u.op. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, jak i Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska lub upoważnieni inspektorzy ochrony środowiska mają prawo do podejmowania czynności polegających na zbieraniu i zabezpieczaniu dowodów, żądaniu pisemnych i ustnych informacji, przesłuchiwanie osób, żądania dokumentów – art. 10b ust. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

Głównym organem inspekcji ochrony środowiska, któremu u.op. przyznaje określone obowiązki, jest WIOŚ.

Przysługujące mu środki prawne, które A. Barczak dzieli na:

1) środki ustalające – w przypadkach określonych w art. 23 ust. 2 u.g.o.o.o. ustala on masę opakowań wprowadzonych do obrotu i odpadów opakowaniowych podanych procesom odzysku;

2) środki informacyjne – audytor na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 2 u.g.o.o.o. przekazuje WIOŚ sprawozdania z audytu i dokumentacji audytu;

³⁶⁰ A. Barczak, ibidem, s. 102.

3) środki współdziałające – WIOŚ, po zwróceniu się do niego przez marszałka województwa, podejmuje odpowiednie działania będące w jego kompetencji w przypadkach wskazanych w art. 53 ust. 5 u.g.o.o.o.;

4) szczególne środki represyjne – WIOŚ jest właściwy do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za delikty administracyjne określone w art. 56 ust. 1 pkt 1–10b i 13–16 oraz w ust. 2 u.g.o.o.o.³⁶¹

Z informacji pozyskanych z GIOŚ³⁶² wynika, że w latach 2014–2019 GIOŚ w zakresie wymagań zasadniczych dotyczących opakowań przeprowadził w 2014 r. 85 kontroli i 105 w 2015 r., a od 2016 r. może je przeprowadzać jedynie na podstawie u.op. W latach 2016–2019 wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska przeprowadzili ogółem 583 kontrole w zakresie przestrzegania u.op. i wydali 69 ostatecznych decyzji wymierzających kary pieniężne za nieprzestrzeganie przepisów u.op.

Niestety w przypisaniu zadań kontrolno-nadzorczych w zakresie spełniania przez opakowania wymagań przewidzianych w art. 11 u.op. organom Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie przepisu art. 58 ust. 1 u.op. i Inspekcji Handlowej przez odesłanie zawarte w art. 13 ust. 2 do ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku pojawia się niekonsekwencja.

Zgodnie z art. 54 u.op. Inspekcja Handlowa sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów zobowiązujących przedsiębiorców do pobierania opłaty recyklingowej, zakazu dystrybucji produktów wprowadzanych do obrotu przez podmiot nieposiadający wpisu do rejestru, obowiązku przekazywania użytkownikom informacji o opakowaniach i odpadach opakowaniowych – nie ma już tutaj przypisanego zadania w zakresie spełnienia przez opakowania wymagań zasadniczych. Zadanie to zostało przypisane Wojewódzkim Inspektorom Inspekcji Handlowej na podstawie art. 58 ust. 2 ustawy o systemie oceny zgodności i nadzoru rynku, którzy posiadają uprawnienia do kontroli spełnienia przez wyroby, a zatem i opakowania, wymagań. W jaki zatem sposób Inspekcja Ochrony Środowiska ma dokonywać oceny spełnienia przez opakowanie wymogów z art. 11 u.op.? Czy ma do tego instrumenty? Wśród zadań Inspekcji Ochrony Środowiska wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 11 Ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska jest co prawda zadanie polegające na kontroli wyrobów wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku, podlegających ocenie zgodności w zakresie spełniania przez nie zasadniczych lub innych wymagań dotyczących ochrony środowiska i instrumenty do

³⁶¹ A. Barczak, *Kontrola podmiotów* ..., op. cit., s.177.

³⁶² Odpowiedź GIOŚ z dnia 24.07.2020 r. na zapytanie autorki.

tego w postaci czynności kontrolnych w ramach kontroli planowych i interwencyjnych podejmowanych zgodnie z art. 9a Ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Dla dokonania oceny opakowania pod kątem spełnienia wymagań konieczne jest dokonanie jego badania. W Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska od 1 stycznia 2019 r. działa Centralne Laboratorium Badawcze. Do wykonywania badań, w tym pobierania próbek, wykonywania pomiarów i analiz na potrzeby działań kontrolnych centralne laboratorium badawcze obowiązane jest posiadać akredytację w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, a nie ustawy z 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku. Pojawia się pytanie, według której z ww. ustaw należy dokonywać kontroli wyrobów, jakimi są opakowania, i czy organ kontrolujący, w tym przypadku Inspekcja Ochrony Środowiska, może korzystać przy ich badaniu z Centralnego Laboratorium Badawczego, czy nie. Jak wynika z uzasadnienia Ustawy z 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, jednym z największych legislacyjnych wyzwań w pracach nad ustawą było ustalenie zakresu i sposobu dalszego obowiązywania przepisów dotychczasowej ustawy o systemie oceny zgodności z 2002 r. Jak wskazano wcześniej, projekt nowej ustawy zapewnia ramy dla wdrożenia dyrektyw sektorowych, które są spójne z nowymi ramami prawnymi (NLF)³⁶³. Pierwotnym zamierzeniem politycznym było, aby NLF jak najszybciej zyskał charakter uniwersalny i aby wszystkie akty sektorowe zostały możliwie szybko do nich dostosowane. Praktyka okazała się jednak inna – w prawie unijnym nadal pozostaje szereg dyrektyw nieznowelizowanych i niedostosowanych do NLF. W stosunku do części z nich nie ma na razie nawet jasnych planów co do formy i terminu dostosowania. Z powyższych powodów w stosunku do części wyrobów podlegających ocenie zgodności niezbędne jest utrzymanie starych zasad i starych przepisów (zarówno ustawowych, jak i wykonawczych). Dlatego polski ustawodawca zdecydował się na pozostawienie w mocy ustawy z 2002 r. przy ograniczeniu jej zakresu przedmiotowego i uchyleniu w niej tych przepisów, które nie będą już miały zastosowania. W art. 58 ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku wśród organów nadzoru rynku nie ma Inspekcji Ochrony Środowiska. Powoduje to niespójność zadań i instrumentów, jakie w zakresie kontroli i nadzoru nad spełnieniem przez opakowania wymagań zasadniczych zostały przypisane wzmiankowanym organom.

³⁶³ Ang. NLF – New Legislative Framework, pol. nowe ramy prawne

6.5. Instrumenty finansowo-prawne

Organy i jednostki organizacyjne administracji publicznej posługują się instrumentami finansowymi w różnym stopniu i zakresie. J. Supernat dokonuje podziału instrumentów finansowych na instrumenty indywidualne i generalne, w których wyróżnia kontrakt i transfer. W przypadku kontraktu administracja publiczna dokonuje wymiany zasobów finansowych na dobra lub towary, a w przypadku transferu przekazuje zasoby finansowe nie oczekując niczego w zamian. O charakterze indywidualnym przesądza w tym przypadku przekazanie pieniędzy konkretnej osobie lub jednostce organizacyjnej. W przypadku instrumentów generalnych organy administracji nie interesują się tożsamością osób czy jednostek, którym przekazują środki finansowe³⁶⁴. Inaczej organy administracji wykorzystują instrumenty finansowe w ochronie środowiska. Nie są związane z transferem środków pochodzących od organu do podmiotu znajdującego się na zewnątrz administracji, ale są powiązane z korzystaniem przez taki podmiot ze środowiska. B. Draniewicz zwraca uwagę, że często w sytuacjach, gdy mamy do czynienia z oddziaływaniem za pośrednictwem instrumentów ekonomiczno – prawnych, podmiot korzystający ze środowiska ma przed sobą alternatywę. Może podjąć działanie pożądane z punktu widzenia celów ekologicznych lub powstrzymać się od działań mających niekorzystny wpływ na środowisko³⁶⁵. Stosowanie środków ekonomiczno – prawnych w ochronie środowiska wywodzi się z założenia, że w działalności ochronnej muszą być uwzględniane także ekonomiczne aspekty korzystania ze środowiska, wprowadzania w nim zmian, dokonywania degradacji, podejmowania działań ochronnych, czy restytucyjnych³⁶⁶. Jak wskazuje A. Jaworowicz – Rudolf, bodźcowe oddziaływanie instrumentów ekonomicznych wykorzystywane jest także poprzez stosowanie ich jako sankcji z tytułu niewykonywania lub nieprawidłowego wykonywania obowiązków związanych z ochroną środowiska, wynikających z ustawy, ale często kształtowanych poprzez decyzje administracyjne³⁶⁷.

³⁶⁴ J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*. Kolonia Limited 2003 r. s. 99 – 103.

³⁶⁵ B. Draniewicz, *Oplata produktowa*, C.H. Beck 2009 r., s. 69.

³⁶⁶ A. Jaworowicz – Rudolf, M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Wolters Kluwer 2014 r., s. 145.

³⁶⁷ A. Jaworowicz – Rudolf, *Instrumenty finansowo – prawne ochrony środowiska (w:) Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010, s.115.

Klasyfikując dany instrument do instrumentów finansowo-prawnych jedynie poprzez pryzmat pieniężny i ekonomiczny, w u.op. uregulowano obecnie trzy takie instrumenty: opłata recyklingowa, opłata produktowa i administracyjna kara pieniężna.

Katalog środków finansowo-prawnych ochrony środowiska zawiera art. 272 p.o.ś. i wskazuje, że są nimi w szczególności:

- 1) opłata za korzystanie ze środowiska,
- 2) administracyjna kara pieniężna,
- 3) zróżnicowane stawki podatków i innych danin publicznych służące celom ochrony środowiska,
- 4) opłata emisyjna, nałożona na dostawców paliw silnikowych.

Opłata za korzystanie ze środowiska zgodnie z art. 273 p.o.ś. jest ponoszona za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, przydzielone uprawnienia do emisji na zasadach określonych w Ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i składowania odpadów. Celem opłat za korzystanie ze środowiska, jak twierdzi M. Górski, powinno być wystawienie rachunku sprawcy naruszenia stanu środowiska za powstanie negatywnych efektów zewnętrznych i kosztów ich usunięcia³⁶⁸.

Zdaniem tego samego autora, opłaty za korzystanie ze środowiska są daninami publicznymi, w których wysokości jest (lub przynajmniej powinna być) wyrażona wycena poszczególnych komponentów środowiska i które są pobierane w związku z korzystaniem z zasobów środowiskowych. Opłaty za korzystanie ze środowiska wykazują przy tym wszelkie cechy danin publicznych, o których mowa w art. 217 Konstytucji³⁶⁹.

W przypadku administracyjnych kar pieniężnych ich podstawowym celem jest zapewnienie prowadzenia działalności człowieka w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz ewentualne obciążenie kosztami zanieczyszczeń podmiotu, który był ich sprawcą. Kary administracyjne są finansowym instrumentem sankcyjnym, który jest wymierzany w przypadku naruszenia określonej normy prawnej wówczas, gdy przepis za to naruszenie taką sankcję przewiduje. Prócz kar finansowych do sankcyjnych instrumentów finansowych zaliczane są także opłaty podwyższone. Kary pieniężne są

³⁶⁸ *Prawo ochrony środowiska*, wyd. 2, pod. red. M. Górskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 147.

³⁶⁹ B. Draniewicz, *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 7, s. 70–81.

nakładane co do zasady w drodze decyzji administracyjnej, a opłaty podwyższone podlegają zasadzie samonaliczenia.

Marek Górski i Agnieszka Jaworowicz-Rudolf wskazują na cechy pozwalające zaliczyć dany instrument do prawnych środków ochrony środowiska, jak powiązanie zastosowania środka z korzystaniem ze środowiska oraz wyodrębnienie uzyskanych w ten sposób środków finansowych z prawnym określeniem dopuszczalnych sposobów ich wykorzystania³⁷⁰.

6.5.1. Administracyjna kara pieniężna

Administracyjne kary pieniężne są przede wszystkim wymierzane w formie decyzji administracyjnych przez organy administracji po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego i są uregulowane w ustawach dotyczących danego komponentu środowiska. Administracyjna kara pieniężna jest jedną z form odpowiedzialności administracyjnej w sferze ochrony środowiska. Podmiot odpowiada tylko za skutek swojego działania, bez rozważania o istniejącej lub nieistniejącej winie. Tak więc odpowiedzialność ta istnieje niezależnie od winy podmiotu. Kara pieniężna jest zatem środkiem z zakresu prawa administracyjnego, a nie prawa karnego. O tym, że kara pieniężna jest jedną z form odpowiedzialności administracyjnej, świadczy tryb nakładania kary, który odbywa się zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, a sprawy rozstrzygane są w formie decyzji administracyjnej, która jest wydawana przez właściwy organ administracji publicznej. W doktrynie występują jednak pewne wątpliwości dotyczące ich charakteru. J. Jendrośka przyjmuje, że są one środkiem przymusu administracyjnego³⁷¹, L. Jastrzębski wskazuje na formę odszkodowania za straty w środowisku³⁷², a R. Paczuski podkreśla, że są wyrazem odpowiedzialności administracyjnej³⁷³ lub surogatem odpowiedzialności karnej osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, jak twierdzi z kolei W. Radecki³⁷⁴. Zdaniem autorki pracy zgodzić się należy z K. Gruszeckim, że mimo nie najszcześniejszego umiejscowienia kar administracyjnych, w prawie ochrony środowiska

³⁷⁰ *Prawo ochrony środowiska*, op. cit., s. 145.

³⁷¹ J. Jednorowska, *Administracyjne kary pieniężne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1980, t. 14, s. 11.

³⁷² L. Jastrzębski, *Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 11, s. 76.

³⁷³ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 145.

³⁷⁴ W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995, s. 46.

powinny być zaliczone do środków stosowanych w ramach odpowiedzialności administracyjnej³⁷⁵.

Za takim stanowiskiem przemawiają względy praktyczne. Kary są przede wszystkim wymierzone w formie decyzji administracyjnych przez organy administracji po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Na odmiennosc pieniężnych kar administracyjnych i opłat za korzystanie ze środowiska zwrócił uwagę W. Radecki, który wskazał, że szczególnie istotne jest to, że opłaty za korzystanie ze środowiska nie stanowią formy odpowiedzialności prawnej, a administracyjne kary pieniężne są wyrazem takiej odpowiedzialności³⁷⁶. W u.op. z 2001 r. nie było przewidzianych sankcji w postaci kar pieniężnych.

Administracyjne kary pieniężne przewiduje zarówno u.o., jak i u.op. Art. 56 u.op. przewiduje karę pieniężną za naruszenie właściwie każdego z obowiązków, jaki został nałożony przez ustawę na jej adresatów. Tak więc administracyjnej karze pieniężnej, podlega ten, kto:

1. nie będąc wpisanym do rejestru:

- a) wystawia dokumenty DPR,
- b) wystawia dokumenty EDPR,

2. wbrew przepisowi art. 11 ust. 1 ustawy opakowaniowej nie ogranicza ilości i negatywnego oddziaływania na środowisko substancji stosowanych do wytwarzania opakowań oraz wytwarzanych odpadów opakowaniowych w taki sposób, aby:

a) opakowania nie zawierały szkodliwych substancji w ilościach stwarzających zagrożenie dla produktu, środowiska lub zdrowia ludzi,

b) maksymalna suma zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniu nie przekraczała 100 mg/kg;

3. wbrew przepisowi art. 11 ust. 2 ustawy opakowaniowej nie ogranicza ilości i negatywnego oddziaływania na środowisko substancji stosowanych do wytwarzania opakowań oraz wytwarzanych odpadów opakowaniowych w taki sposób, aby objętość i masa opakowań były ograniczone do niezbędnego minimum wymaganego do spełnienia funkcji opakowania, o których mowa w art. 3 ust. 1, oraz zapewnienia poziomu bezpieczeństwa produktowi, biorąc pod uwagę oczekiwania użytkownika;

³⁷⁵ K. Gruszecki, *Kary pieniężne za zanieczyszczanie środowiska*, „Glosa – Przegląd Prawa Gospodarczego” 2002, nr 6, s. 18.

³⁷⁶ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 61.

4. wbrew przepisowi art. 11 ust. 3 wprowadza do obrotu opakowania projektowane i wykonane w sposób uniemożliwiający:

a) ich wielokrotne użycie i późniejszy recykling albo

b) przynajmniej ich recykling – jeżeli nie jest możliwe ich wielokrotne użycie, albo

c) inną niż recykling formę ich odzysku – jeżeli nie jest możliwy ich recykling;

4a) wbrew przepisowi art. 14 stosuje opakowania niespełniające wymagań, o których mowa w art. 11;

5) wbrew przepisowi art. 17 ust. 5 nie przekazuje organizacji odzysku opakowań, z którą zawarł umowę, wszelkich niezbędnych danych pozwalających na realizację przejętych przez nią obowiązków, w tym informacji o wszystkich wprowadzonych w danym roku kalendarzowym do obrotu produktach w opakowaniach oraz o wszystkich wprowadzonych do obrotu produktach w opakowaniach stanowiących podstawę do obliczenia poziomu odzysku i recyklingu zgodnie z art. 20 ust. 2 lub 3;

6) wbrew przepisowi art. 18 ust. 2 nie finansuje kosztów zbierania odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego albo nie odbiera na własny koszt tych odpadów;

7) wbrew przepisowi art. 19 ust. 4 w danym roku kalendarzowym nie przeznaczają na publiczne kampanie edukacyjne lub nie przekazuje na odrębny rachunek marszałka województwa łącznie co najmniej 2% wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym;

8) wbrew przepisowi art. 22 ust. 1 nie prowadzi ewidencji obejmującej informacje o masie opakowań, w których wprowadził do obrotu produkty w danym roku kalendarzowym;

9) wbrew przepisom art. 23 ust. 4 lub 5 i art. 24 ust. 2 nie wystawia:

a) dokumentu DPR,

b) dokumentu EDPR,

– albo wystawia dokument nierzetelnie;

10) wbrew przepisom art. 23 ust. 10 i art. 24 ust. 9 nie przekazuje marszałkowi województwa egzemplarza:

a) dokumentu DPR,

b) dokumentu EDPR,

10a) wbrew przepisowi art. 23 ust. 8 nie składa w imieniu wprowadzającego produkty w opakowaniach, organizacji odzysku opakowań, organizacji samorządu gospodarczego, o której mowa w art. 25 ust. 1, lub wnioskodawcy określonego w art. 23 ust. 5, wniosku, o którym mowa w art. 23 ust. 4 lub 5;

10b) wbrew przepisowi art. 24 ust. 7 nie składa w imieniu wprowadzającego produkty w opakowaniach, organizacji odzysku opakowań lub organizacji samorządu gospodarczego, o której mowa w art. 25 ust. 1, wniosku, o którym mowa w art. 24 ust. 2;

10c) wbrew przepisowi art. 40a ust. 1 nie pobiera opłaty recyklingowej od nabywającego lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego;

11) wbrew przepisowi art. 41 prowadzi dystrybucję produktów w opakowaniach wprowadzanych do obrotu przez wprowadzającego produkty w opakowaniach, który nie jest wpisany do rejestru, z wyjątkiem produktów w opakowaniach, które zostały wprowadzone do obrotu przez tego wprowadzającego przed dniem wykreślenia go z rejestru;

12) wbrew przepisowi art. 42 prowadząc jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, sprzedaje produkty w opakowaniach, nie przekazując użytkownikom tych produktów informacji o opakowaniach i odpadach opakowaniowych w zakresie:

a) dostępnych systemów zwrotu, zbierania i odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych,

b) właściwego postępowania z odpadami opakowaniowymi,

c) znaczenia oznaczeń stosowanych na opakowaniach;

– co najmniej przez wywieszenie informacji w miejscu sprzedaży;

13) wbrew przepisowi art. 43 ust. 1 prowadząc jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, nie przyjmuje od użytkowników odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin;

14) wbrew przepisowi art. 44 prowadząc jednostkę handlu detalicznego o powierzchni handlowej powyżej 2000 m² nie prowadzi na własny koszt selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych po produktach w opakowaniach, które znajdują się w ofercie handlowej tej jednostki, według rodzajów opakowań, z których powstały odpady;

15) wbrew przepisowi art. 46 ust. 1 nie przeprowadza audytu w terminie określonym w art. 46 ust. 2;

16) wbrew przepisowi art. 46 ust. 3 nie przeprowadza audytu w terminie określonym w tym przepisie.

Karze pieniężnej podlega także organizacja odzysku opakowań, która wbrew przepisowi art. 31 ust. 1 pkt 1 u.op., nie przeznaczająca na publiczne kampanie edukacyjne co najmniej 5% przychodów uzyskanych z przejścia obowiązków określonych w art. 17 ust. 1 u.op.

Kara pieniężna przewidziana za działania i zaniechania przewidziane art. 56 ust. 1 pkt 1–10 b i pkt 13–16 oraz w ust. 2 jest wymierzana w decyzji administracyjnej przez inspektora ochrony środowiska, a kary przewidziane za czyny określone art. 56 ust. 1 pkt 10c–12 przez właściwego inspektora inspekcji handlowej.

Decyzja, w której jest wymierzana kara, określa w szczególności:

- 1) rodzaj naruszenia i dzień stwierdzenia naruszenia;
- 2) wysokość administracyjnej kary pieniężnej.

Wpływy z administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w u.op. stanowią dochód budżetu państwa.

Kary pieniężne, jakie zostały ustanowione w u.op., mają charakter widełkowy poprzez oznaczenie wartości minimalnej kary i maksymalnej, które są różne w zależności od rodzaju zaniechań i działań, a wynoszą od 500 zł do 1 000 000 zł. Decyzję co do wysokości kary podejmuje WIOŚ lub PIH. U.op. nie zawiera generalnej dyrektywy co do zasad ustalania wysokości kary administracyjnej, jak jest np. w art. 195 u.o. Czy organ wymierzający karę przewidzianą w u.op. może zastosować dyrektywę ustalania kar z art. 199 u.o., zgodnie z którą przy ustalaniu kary Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska uwzględnia rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie oraz zdrowie ludzi oraz środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz bierze pod uwagę skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia? Poprzez odesłanie z art. 2 ust. 2 u.op. w ocenie autorki pracy: tak. Co oznacza, że ustalając wysokość kary, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, jak i inspektor inspekcji handlowej działa w granicach uznania administracyjnego, powinien więc rozważyć wszystkie elementy stanu faktycznego i na ich podstawie po szczegółowym omówieniu wyników tej analizy ustalić wysokość kary pieniężnej.

Z treści art. 199 u.o. wynika, że ustawodawca ujął w nim trzy zasadnicze przesłanki ustalania wysokości administracyjnej kary pieniężnej:

- 1) rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko;
- 2) okres trwania naruszenia i rozmiar prowadzonej działalności;

3) skutki naruszeń i wielkość zagrożenia.

Odpowiednie ich zastosowanie powinno mieć miejsce przy wymierzaniu kar za naruszenia przewidziane w u.op.

6.5.2. Opłata recyklingowa

Od dnia 1 stycznia 2018 r. poprzez obowiązujący od tej daty art. 40a u.op. przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, w której są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, wcześniej tylko lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego, przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce, zostali zobowiązani do pobierania opłaty recyklingowej od osoby nabywającej taką torbę na zakupy³⁷⁷. Zmiana u.op. dokonana od dnia 1 stycznia 2018 r. miała na celu dostosowanie polskiego prawa do przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/720 z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy. Od dnia 1 stycznia 2018 r. w u.op. został dodany Rozdział 6a „Opłata recyklingowa”. Jak wskazano powyżej, opłatę recyklingową pobiera przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczoną do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce. Zgodnie z ust. 2 art. 40a u.op. bardzo lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego (o grubości materiału poniżej 15 mikrometrów) są zwolnione z powyższej opłaty, ale tylko pod warunkiem, że są wymagane ze względów higienicznych lub oferowane jako podstawowe opakowanie żywności luzem, jeżeli takie działanie zapobiega marnowaniu żywności. Opłata recyklingowa może stanowić całkowity koszt torby dla konsumenta albo zostanie doliczona do ceny ustalonej przez daną jednostkę handlową, wówczas ostateczna opłata ponoszona przez konsumenta będzie składała się z właściwej ceny torby oraz doliczonej do niej opłaty. W art. 40b u.op. ustalono, że maksymalna stawka ww. opłaty wynosi 1 zł za jedną sztukę lekkiej torby na zakupy z tworzywa sztucznego, natomiast rzeczywista stawka opłaty recyklingowej jest określona w drodze rozporządzenia. Jak w przypadku opłaty produktowej, tak w przypadku opłaty

³⁷⁷ Pierwotnie opłata recyklingowa była pobierana tylko od nabywających lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego, od 1.09.2019 r. za wszystkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego nabywający zostali obciążeni opłatą recyklingową.

recyklingowej minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki określa, w drodze rozporządzenia, stawkę opłaty recyklingowej, kierując się koniecznością trwałego zmniejszenia zużycia toreb na zakupy z tworzywa sztucznego oraz mając na uwadze ich negatywny wpływ na środowisko, a także akceptowalny społecznie poziom stawki opłaty recyklingowej. Obecnie stawkę tę reguluje Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie stawki opłaty recyklingowej i wynosi ona 0,20 zł za jedną sztukę lekkiej torby na zakupy z tworzywa sztucznego.

Przepis art. 40c u.op. określał pierwotnie, że pobrana opłata recyklingowa stanowi dochód budżetu państwa, ale ostatnia zmiana tego przepisu z dnia 11 lutego 2019 r.³⁷⁸ doprecyzowała, że opłata recyklingowa jest wnoszona na odrębny rachunek bankowy prowadzony przez marszałka województwa do dnia 15 marca roku następującego po roku kalendarzowym, w którym została pobrana. Wpływy z tytułu opłaty recyklingowej oraz dodatkowej opłaty recyklingowej marszałek województwa przekazuje na rachunek dochodów budżetu państwa w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku kalendarzowego, z czego 1% stanowią dochody budżetu samorządu województwa z przeznaczeniem na koszty egzekucji należności z tytułu opłaty recyklingowej oraz dodatkowej opłaty recyklingowej i obsługę administracyjną systemu poboru tych opłat. Marszałek województwa wydaje decyzję administracyjną, w której ustala wysokość zaległości z tytułu opłaty recyklingowej, stosując stawkę opłaty obowiązującą w roku kalendarzowym, w którym opłata powinna być pobrana. Adresatem decyzji jest przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, który nie wniósł, pobranej od nabywających lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego, opłaty recyklingowej albo wniósł opłatę niższą od należnej. W przypadku niewykonania decyzji w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, marszałek województwa ustala w drodze decyzji dodatkową opłatę recyklingową w wysokości odpowiadającej 50% kwoty niewniesionej opłaty recyklingowej.

Z punktu widzenia przedstawionego na wstępie rozdziału 6. środków finansowo-prawnych służących ochronie środowiska zastanowienia wymaga charakter prawny opłaty recyklingowej.

³⁷⁸ Ustawa z dnia 6.12.2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r., poz. 51.

W ocenie autorki pracy nie powinno budzić wątpliwości, że opłata recyklingowa jest daniną publiczną, która ma te same cechy co opłata produktowa. Ma charakter pieniężny, przymusowy. Organom publicznym przysługuje prawo jej egzekwowania w trybie przewidzianym w przepisach ordynacji podatkowej, co prawda jedynie w stosunku do jej płatnika/inkasenta zobowiązanego do jej pobrania, ale już nie w stosunku do podmiotu zobowiązanego do jej zapłacenia – podmiotu nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego, ale jednak. Przymusowy charakter opłaty recyklingowej ujawnia się w momencie podjęcia decyzji przez konsumenta lub przedsiębiorcę o skorzystaniu z lekkiej torby na zakupy, tj. w momencie nabywania towarów w jednostce handlu detalicznego lub hurtowego. Każdy, kto zdecyduje się skorzystać/nabyć torbę na zakupy z tworzywa sztucznego objętą opłatą recyklingową, musi taką opłatę uiścić.

Opłata recyklingowa jest świadczeniem bezzwrotnym, co oznacza, że organy, do których trafia, nie mają podstaw prawnych do dokonania jej zwrotu.

Poza tym konstrukcja ustawowa opłaty recyklingowej zachowuje wytyczne dotyczące daniny publicznej z art. 217 Konstytucji poprzez ustawowe określenie jej podmiotu, przedmiotu opłaty, podstawy oraz maksymalnej stawki. Jest zatem daniną publiczną.

W związku z tym, że niektóre daniny publiczne będące opłatami charakteryzują się ekwiwalentnością, np. opłata skarbową, opłata targowa, opłata za zagospodarowanie odpadów komunalnych, mogą wykazywać cechy charakterystyczne dla ceny za usługę. Przed finalnym rozstrzygnięciem, czy opłata recyklingowa jest opłatą czy ceną, przeanalizowano pod tym kątem także opłatę recyklingową. Cena (łac. *pretium*) to określona wartość wyrażona w pieniądzu, będąca ekwiwalentem danego dobra. Kupujący dokonując transakcji zakupu dobra lub usługi, jest obowiązany zapłacić sprzedającemu równowartość ceny. Dla kupującego cena stanowi koszt, jaki musi być poniesiony w momencie zakupu, który dla sprzedawcy jest źródłem przychodu. Cena oznacza tę wartość, przy której zarówno sprzedawca, jak i nabywca gotowi są dokonać transakcji.

Ceny powinny pokrywać wszystkie społecznie niezbędne koszty wytwarzania, powinny być ustalone na takim poziomie, który zapewni pełne rozdysponowanie produkowanych dóbr konsumpcyjnych, nie dopuszczając do powstania braków lub nadwyżek.

Cena jest cechą każdej transakcji, bez względu na jej rodzaj. Nawet w przypadku niektórych usług publicznych, za które nie płaci się bezpośrednio, występuje cena. Jest ona również zawarta w podatkach nakładanych na obywateli. Cena ze względu na postać transakcji może przybierać różne formy. Wyróżnia się:

1. cenę *sensu stricto*, kiedy nabywca kupuje określone dobro lub usługę,
2. cenę *sensu largo*, obejmującą zarówno cenę *sensu stricto*, jak też czynsz, taryfę, składkę członkowską, wynagrodzenie, podatek, stopę procentową i honorarium³⁷⁹.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. i 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług³⁸⁰ ceną jest wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę, a cena jednostkowa towaru (usługi) jest ceną ustaloną za jednostkę określonego towaru (usługi), którego ilość lub liczba jest wyrażona w jednostkach miar w rozumieniu przepisów o miarach.

Powyższa definicja odpowiada ogólnemu pojęciu ceny, jakie nadaje mu w szczególności kodeks cywilny (art. 535 § 1 kodeksu cywilnego³⁸¹), przy czym definicja określona w ustawie o informowaniu o cenach towarów i usług ma charakter swoisty i ograniczona jest jedynie do tego aktu prawnego³⁸². Cena, w znaczeniu *sensu largo*, stanowi ekwiwalent nabywanego towaru lub usługi. Co istotne, winna być wyrażona w pieniądzu, choć nie ma przeszkód, aby zapłata nastąpiła w innej formie (niepieniężnej). Na cenę składać się mogą: wartość towaru lub usługi, zysk sprzedawcy i koszty sprzedaży, a nadto należne daniny publicznoprawne związane ze sprzedażą³⁸³. Cena zatem jest zasadniczo świadczeniem ustalonym w relacji co najmniej dwóch podmiotów, między którymi nie występuje stosunek podporządkowania.

Jeśli tak, to z punktu widzenia podmiotu nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego (najczęściej konsumenta), którego obciąża opłata recyklingowa, można uznać, że będzie dla niego elementem ceny *sensu stricto* nabycia tej torby, którą musi zapłacić za to, że zdecyduje się taką torbę nabyć. Jeśli cena ta jest zbyt wysoka, zrezygnuje z nabycia takiej torby. Dla przedsiębiorcy ją pobierającego będzie ceną *sensu largo*. Tym bardziej że Ministerstwo Finansów poinformowało, że opłata recyklingowa, która jest elementem

³⁷⁹ Encyklopedia Zarządzania, online: <https://mfiles.pl/pl/index.php/Cena> (dostęp: 17.01.2022 r.).

³⁸⁰ Dz. U. 2017.1830.

³⁸¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93.

³⁸² A. Partyk, T. Tomasz, *Ustawa o informowaniu o cenach towarów i usług. Komentarz*.

Opublikowano: LEX/el. 2014, www.sip.lex.pl.

³⁸³ Z. Gawlik, *Komentarz do art. 535 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz*. Tom III. *Zobowiązania – część szczególna*, LEX 2010.

należności za dostawę lekkiej torby, jest wliczana do podstawy opodatkowania z tytułu tej dostawy opodatkowanej VAT ze stawką 23%. Oznacza to, że także z punktu widzenia przedsiębiorcy pobierającego taką opłatę ma ona dla niego charakter ceny, mimo że z punktu widzenia jej charakteru prawnego ceną nie jest. W przypadku opłaty recyklingowej jej celem jest zniechęcenie konsumentów do nabywania toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, zatem opłata ta jest opłatą o funkcji prewencyjnej – dla podmiotu ją uiszczającego jest ceną, jaką uiszcza za nabycie lekkiej torby na zakupy z tworzywa sztucznego, a dla przedsiębiorcy opłatą o cenotwórczym charakterze.

6.5.3 Opłata produktowa

W ustawie o obowiązkach przedsiębiorców pierwotnie opłata produktowa była definiowana jako opłata obliczana i wpłacana za opakowania w przypadku sprzedaży produktów w tych opakowaniach, a także opłata obliczana i wpłacana w przypadku sprzedaży akumulatorów niklowo-kadmowych, ogniw i baterii galwanicznych, opon, lamp wyładowczych, olejów smarowych oraz urządzeń chłodniczych i klimatyzacyjnych, wymienionych w załącznikach nr 1–3 do ustawy o obowiązkach przedsiębiorców. Zgodnie z art. 12 ustawy o obowiązkach przedsiębiorców, w pierwotnym jego brzmieniu, do zapłaty opłaty produktowej był zobowiązany przedsiębiorca będący importerem lub producentem produktów, który wprowadza na rynek krajowy produkty w opakowaniach, albo organizacja odzysku, którzy nie wykonali obowiązku zapewnienia odzysku, a w szczególności recyklingu odpadów opakowaniowych i użytkowych. Opłatę tę obliczało się oddzielnie w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu odzysku i recyklingu. Opłata produktowa obliczana była jako iloczyn stawki opłaty i różnicy pomiędzy wymaganym a osiągniętym poziomem odzysku (recyklingu) przeliczonej na wielkość wyrażoną w masie albo ilości produktów lub opakowań, oddzielnie dla każdego rodzaju opakowań wymienionych w załączniku nr 1 do ustawy o obowiązkach przedsiębiorców³⁸⁴ i produktów wymienionych w załączniku nr 2³⁸⁵ do ustawy o obowiązkach przedsiębiorców oraz

³⁸⁴ Opakowania z tworzyw sztucznych, opakowania z aluminium, o pojemności mniejszej od 300 l, opakowania z blachy białej i lekkiej innej niż aluminiowa, opakowania z papieru i tektury, opakowania ze szkła gospodarczego, poza ampulkami, opakowania z materiałów naturalnych (drewna i tekstyliów), opakowania wielomateriałowe.

³⁸⁵ Urządzenia klimatyzacyjne zawierające substancje zubożające warstwę ozonową, urządzenia chłodnicze i zamrażające oraz pompy ciepła poza urządzeniami dla gospodarstw domowych zawierające substancje zubożające warstwę ozonową, chłodziarki i zamrażarki typu domowego zawierające substancje zubożające

w załączniku nr 3³⁸⁶ do u.o.ob.p. Pierwsza kosmetyczna zmiana definicji opłaty produktowej została przeprowadzona już w 2002 r.³⁸⁷ poprzez zmianę zdarzenia, z którym wiązał się obowiązek jej zapłaty. Sprzedaż produktów w opakowaniach została zastąpiona wprowadzeniem na rynek produktu w opakowaniu. Kolejne zmiany definicji opłaty produktowej, które weszły w życie dnia 1 kwietnia 2005 r.³⁸⁸ i 1 stycznia 2010 r.³⁸⁹ dotyczyły wyłączenia z jej obliczenia akumulatorów kwasowo-ołowiowych i modyfikacji załączników wskazujących na produkty, których wprowadzenie na rynek w opakowaniu wiązało się z obowiązkiem zapłaty opłaty produktowej. Zmiana ustawy o obowiązkach przedsiębiorców dokonana z dniem 1 stycznia 2014 r.³⁹⁰, która była wynikiem wejścia w życie obowiązującej obecnie u.op., zmieniła definicję opłaty produktowej w taki sposób, że odpowiada ona faktycznie jej przedmiotowi. Tym samym zrezygnowano z definicji legalnej opłaty produktowej w u.op. Pozostała natomiast w zmienionej od dnia 1 stycznia 2014 r. treści w art. 2 pkt. 2 ustawy o obowiązkach przedsiębiorców. W związku z brakiem definicji legalnej opłaty produktowej w u.op. można ją wywieść z art. 34 u.op., określającego, kto i w jakim przypadku jest obowiązany zapłacić opłatę produktową. Zgodnie z art. 34 u.op. wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacja odzysku, którzy nie wykonali obowiązku odzysku i recyklingu, są obowiązani wnieść opłatę produktową obliczoną w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu odzysku i recyklingu. Począwszy od dnia 1 stycznia 2018 r., opłatę produktową jest obowiązana także wnieść organizacja odzysku, także w przypadku gdy nie wykonała obowiązku określonego w art. 20 ust. 4 u.op, to jest uwzględnienia w osiągniętych poziomach recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań, odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych co najmniej w wysokości określonej w rozporządzeniu wykonawczym³⁹¹. Jak stwierdził w wyroku z dnia z dnia 26 września 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny II OSK 118/16,

warstwę ozonową, akumulatory ołowiowe (kwasowe), akumulatory niklowo-kadmowe: wielkogabarytowe, małogabarytowe (wraz z pakietami), ogniwa i baterie galwaniczne, pozostałe baterie wtórne.

³⁸⁶ Oleje smarowe, opony nowe i używane regenerowane.

³⁸⁷ Art. 3 pkt 2 lit. b) Ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U.03.7.78.

³⁸⁸ Ustawa z dnia 21.01.2005 r. zmieniająca ustawę o obowiązkach przedsiębiorców, Dz. U. Nr 33, poz. 291.

³⁸⁹ Art. 111 pkt 3 lit. d) Ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, Dz. U.09.79.666.

³⁹⁰ Art. 68 Ustawy z dnia 13.06.2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, Dz. U.2013.888.

³⁹¹ Na rok 2018 poziomy te zostały określone w art. 12 ustawy z dnia 12.10.2017 r., Dz. U. 2017 poz. 2056 i wynoszą dla opakowań z tworzyw sztucznych – 40%, opakowań z aluminium – 50%, opakowań ze stali – 30%, opakowań z papieru i tektury – 20%, opakowań ze szkła – 50%, opakowań z drewna – 0%.

obowiązuje tutaj zasada samonaliczania, według której zobowiązany podmiot sam powinien ustalić wysokość i wnieść należną opłatę, co odbywa się pod kontrolą marszałka województwa.

W przypadku, gdy wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacja odzysku opakowań, pomimo ciężącego obowiązku, nie wnieśli opłaty produktowej albo wnieśli opłatę niższą od należnej, marszałek województwa ustala, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej. Termin uiszczenia obu opłat wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca ich wysokość stała się ostateczna. Decyzja ta, jak uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w orzeczeniu wydanym dnia 16.10.2014 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Gl 306/14³⁹², określająca wysokość zaległości w opłacie produktowej, ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny. Co prawda orzeczenie to zapadło na podstawie przepisów ustawy o obowiązkach przedsiębiorców, ale nie straciło zdaniem autorki pracy na aktualności. Marszałek województwa prowadzi odrębny rachunek bankowy w celu gromadzenia i przekazywania wpływów z tytułu opłaty produktowej oraz dodatkowej opłaty produktowej. Wpływy z tytułu opłaty produktowej oraz dodatkowej opłaty produktowej marszałek województwa przekazuje w 30 dni po upływie każdego kwartału na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zgodnie z art. 401 p.o.ś. pieniądze pochodzące z opłaty produktowej są wydatkowane zgodnie z zakresem działania i kompetencji NFOŚiGW. Niestety art. 401c ust. 9 p.o.ś. regulujący zasady przeznaczania środków pochodzących z opłaty produktowej przez Narodowy Fundusz jedynie w sposób ogólny wskazuje, na jakie cele mogą być wydatkowane środki pochodzące między innymi z opłaty produktowej, ponieważ dotyczy on także środków pochodzących z opłat produktowych uregulowanych w innych ustawach, takich jak: zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach. Cele te to między innymi:

1) dofinansowanie przedsięwzięć i zadań związanych z gospodarowaniem odpadami, zapobieganiem powstawaniu odpadów oraz edukacją ekologiczną;

2) wspieranie działań mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej działalności w zakresie przetwarzania pojazdów wycofanych z eksploatacji;

³⁹² Wyrok WSA w Gliwicach, z dnia 16.10.2014 r., I SA/Gl 306/14, dostęp internetowy www.orzeczenia.nsa.gov.pl

3) administrowanie Bazą danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, o której mowa w art. 79 ust. 1 Ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, w tym na jej utworzenie, wdrażanie i utrzymywanie;

4) dofinansowanie działań w zakresie:

a) gospodarowania odpadami w przypadkach, o których mowa w art. 23–25, rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów,

b) szkolenia organów administracji publicznej wykonujących obowiązki Rzeczypospolitej Polskiej związane z kontrolą i nadzorem nad międzynarodowym przemieszczaniem odpadów,

c) zakupu sprzętu i oprogramowania dla organów, o których mowa w lit. b;

5) wykonywanie badań i pomiarów związanych z odpadami przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska oraz badań laboratoryjnych w zakresie zawartości metali ciężkich w bateriach lub akumulatorach przez Inspekcję Handlową;

Powyższe oznacza, że środki z opłaty produktowej nie są dedykowane celom w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Analiza sprawozdań finansowych narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie daje możliwości ustalenia, ile wpływów było z opłat produktowych.

Wpływy z tytułu opłaty produktowej oraz dodatkowej opłaty produktowej w wysokości 10% stanowią dochody budżetu samorządu województwa z przeznaczeniem na koszty egzekucji należności z tytułu opłaty produktowej oraz dodatkowej opłaty produktowej i obsługę administracyjną systemu tych opłat.

Przechodząc do przedmiotu opłaty produktowej określonego w art. 17 ust.1 u.op., ustawodawca objął jej zakresem jednolitą grupę zachowań, a mianowicie niewykonanie obowiązku odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpady opakowaniowe powstałe z tego samego rodzaju jak opakowania, w których ten przedsiębiorca wprowadził produkty. W przypadku organizacji odzysku także niewykonanie obowiązku osiągnięcia poziomu recyklingu określoną masą odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych. Podstawą obliczenia opłaty produktowej jest masa w kilogramach opakowań danego rodzaju, w których produkty zostały wprowadzone do obrotu.

Maksymalna stawka opłaty produktowej dla opakowań została określona w art. 35 ust. 1 u.op. i wynosi 4,50 zł za 1 kg. Szczegółowe stawki opłat produktowych dla

poszczególnych rodzajów opakowań określa minister właściwy do spraw środowiska, kierując się negatywnym oddziaływaniem na środowisko odpadów opakowaniowych powstałych z tych opakowań, kosztami ich zagospodarowania oraz biorąc pod uwagę, że opłata produktowa powinna stanowić zachętę do poddawania odpadów opakowaniowych odzyskowi i recyklingowi.

Obecnie stawki opłat produktowych dla poszczególnych rodzajów opakowań reguluje Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie stawek opłat produktowych dla poszczególnych rodzajów opakowań i wynoszą one w zł za 1 kg:

1. opakowania z tworzyw sztucznych: 2,70 zł,
2. opakowania z aluminium: 1,40 zł,
3. opakowania ze stali, w tym z blachy stalowej: 0,80 zł,
4. opakowania z papieru i tektury: 0,70 zł,
5. opakowania ze szkła: 0,30 zł,
6. opakowania z drewna: 0,30 zł,
7. opakowania wielomateriałowe: 1,70 zł,
8. pozostałe opakowania: 1,00 zł.

Opłatę produktową oblicza sam wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacja odzysku, którzy nie wykonali ciężących na nich obowiązków i sami muszą ją wpłacić. Opłata produktowa jest obliczana przez nich na koniec roku kalendarzowego i jest wnoszona na odrębny rachunek bankowy prowadzony przez marszałka województwa do dnia 15 marca roku następującego po roku kalendarzowym, którego opłata dotyczy. Ma ona zatem charakter sankcji, którą oblicza sam zobowiązany. Sposób obliczenia opłaty został uregulowany w załączniku nr 2 do u.op. Zawiera on cztery wzory. Pierwszy dla obliczenia opłaty produktowej w przypadku nieosiągnięcia poziomu recyklingu, drugi w przypadku nieosiągnięcia poziomu odzysku, trzeci dla poziomu recyklingu dla sumy opakowań oraz czwarty dotyczący nieuwzględnienia przez organizację odzysku opakowań w osiągniętych poziomach recyklingu dla poszczególnych rodzajów odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych. Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 27 września 2018 r. II OSK 14/18³⁹³ rozwiął wątpliwości co do tego, w jaki sposób należy obliczać opłatę produktową i uznał, że z art. 34 ust. 4 u.g.o. wynika wprawdzie, że sposób obliczenia

³⁹³ Wyrok NSA z dnia 27.09.2018 r., II OSK 14/18, LEX nr 2580944.

opłaty produktowej wyznaczony jest w sposób wiążący w załączniku nr 2 do ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Niemniej pkt 1 tego załącznika w definicji współczynnika OR wyraźnie odsyła do art. 20 ust. 2 u.g.o. Ten ostatni przepis nakazuje z kolei uwzględniać masę opakowań poddanych recyklingowi w danym roku rozliczeniowym i masę opakowań wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku rozliczeniowym. Pamiętać należy o treści art. 17 ust. 6 u.op. zgodnie z którym, w przypadku nieprzekazania organizacji odzysku opakowań danych stanowiących podstawę do obliczenia i realizacji obowiązku odzysku w tym recyklingu odpadów opakowaniowych, wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany do wniesienia opłaty produktowej obliczonej w odniesieniu do produktów w opakowaniach, o których nie poinformował organizacji odzysku opakowań, a które wprowadził do obrotu w roku stanowiącym podstawę do obliczenia poziomu odzysku i recyklingu zgodnie z art. 20 ust. 2 lub 3. Pierwotnie przepis ten nie odsyłał do art. 20 ust. 2 lub ust.3 u.op. Zmiana brzmienia art. 17 ust. 6 u.op. dokonana od 1 stycznia 2018 r. dotyczyła określenia sposobu naliczania opłaty produktowej w przypadku nieprzekazania przez wprowadzającego produkty w opakowaniach organizacji odzysku opakowań niezbędnych danych do realizacji przez nią ustawowych obowiązków. Nowe brzmienie przepisu zostało uzupełnione o odwołanie się do zasad obliczania poziomu odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych określonych w art. 20 ust. 2 i 3 ustawy. Zmieniany przepis zobowiązywał do naliczania należnej opłaty w odniesieniu do opakowań wprowadzonych w danym roku, co było niezgodne z ogólną regułą obliczania poziomu odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych określoną w art. 20 ust. 2 i 3 u.op.

W tym miejscu należy także wskazać, że pierwotnie w u.o.o.p. obowiązywał przepis art. 18, który wskazywał, że w razie nieterminowego uiszczenia opłat produktowych lub uiszczenia ich w wysokości niższej od kwoty należnej naliczane są odsetki za zwłokę w wysokości i na zasadach określonych w przepisach działy III ordynacji podatkowej. Przywołany przepis wskazywał także, że obowiązek wpłacenia opłaty produktowej przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym wpłata powinna nastąpić. Tak było do 1 stycznia 2014 r., obecnie w u.op. takiego przepisu nie ma i został on także usunięty z u.o.o.p. Pozostał natomiast art. 40 u.op., który w sprawach dotyczących opłaty produktowej odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej.

Konstrukcja ustawowa tak opłaty produktowej, jak i opłaty recyklingowej zachowuje wytyczne art. 217 Konstytucji poprzez ustawowe określenie jej podmiotu, przedmiotu opłaty, podstawy oraz maksymalnej stawki. Pozwala to na uznanie jej za daninę publiczną, która jest świadczeniem powszechnym, przymusowym, bezzwrotnym, ustalonym jednostronnie, pobieranym na rzecz podmiotu prawa publicznego w celu realizacji zadań publicznych, praktycznie zawsze jest to świadczenie pieniężne³⁹⁴. Daniny publiczne dzielą się na nieodpłatne (podatki i cła) oraz odpłatne (opłaty). Cecha odpłatności daniny wyraża się w istnieniu wzajemnego świadczenia państwa bądź samorządu, na rzecz którego jest uiszczana danina publiczna. Należy przyjąć za Adam Krzywoń, że daniną publiczną w rozumieniu konstytucyjnym będzie świadczenie pieniężne pobierane na rzecz podmiotów publicznych, którego ustanowienie, choć częściowo, będzie służyło gromadzeniu środków potrzebnych na realizację przez państwo celów publicznych. Warunkiem *sine qua non* określenia danego świadczenia pieniężnego mianem daniny jest wykazanie, że sprzyja ono realizacji przez państwo celów publicznych, oraz określenie związku między ustanowieniem daniny a dążeniem do uzyskiwania wpływów budżetowych, które są konieczne dla prawidłowego funkcjonowania organów władzy publicznej. Taka definicja daniny publicznej prowadzi do wyłączenia z kręgu tego pojęcia wszelkich kar pieniężnych i grzywien³⁹⁵. Art. 5 ust. 2. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁹⁶ wskazuje, że dochodami publicznymi są między innymi daniny publiczne: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw.

Nie budzi wątpliwości judykatury, że opłata produktowa ma charakter daniny publicznej³⁹⁷, jest bowiem świadczeniem pieniężnym, przymusowym, co do którego organom władzy publicznej przysługuje prawo egzekwowania w przypadku niespełnienia świadczenia w sposób dobrowolny. Potwierdzenie tej tezy znajduje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, między innymi w wyrokach NSA z dnia 28 maja 2019 r. II OSK 1674/17, z dnia 28 maja 2019 r. II OSK 2091/17, z dnia

³⁹⁴ A. Huchla, *Danina publiczna. Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999.

³⁹⁵ A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 47–58.

³⁹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

³⁹⁷ Za taką uznaje ją także B. Draniewicz, *Opłata produktowa*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 224.

28 maja 2019 r. II OSK 1868/17, z dnia 28 maja 2019 r. II OSK 1843/17³⁹⁸. Przymusowość opłaty produktowej powstaje z chwilą rozliczenia wykonania obowiązku odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, to znaczy na koniec danego roku kalendarzowego. W sytuacji, gdy podmiot zobowiązany nie wykonał tego obowiązku, musi obliczyć i zapłacić opłatę produktową. Opłata produktowa tak jak opłata recyklingowa jest także świadczeniem bezzwrotnym, co oznacza, że organy, do których opłaty te trafiają, nie mają podstaw prawnych do dokonania ich zwrotu. Ponadto opłata produktowa ponoszona jest na rzecz podmiotu publicznego z przeznaczeniem na realizację celów w zakresie ochrony środowiska. W przypadku opłaty recyklingowej jest ona uiszczana na rzecz Skarbu Państwa, co może skutkować tym, że środki z niej pochodzące nie zasilają funduszy celowych, a zatem mogą być wykorzystane na dowolny cel publiczny. Oznacza to, że opłata produktowa jest daniną publiczną. Jeśli tak, należy rozważyć zatem, czy jest podatkiem czy opłatą. Definiując pojęcie podatku, należy odwołać się z kolei do definicji zawartej w art. 6 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa³⁹⁹.

Podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy wynikające z ustawy podatkowej. Te bowiem cechy nieodpłatności, przymusowości i bezzwrotności, charakter pieniężny oraz fakt pobierania przez państwo w celu wykonywania zadań publicznych przesądzają o zakwalifikowaniu konkretnej daniny do konstytucyjnej kategorii podatku.

Publicznoprawny charakter podatku oznacza, że jest on nakładany przez państwo działające w sferze imperium, przy czym art. 84 i 217 Konstytucji RP gwarantują, że może to nastąpić tylko w drodze ustawy⁴⁰⁰. Nieodpłatny charakter oznacza, że osoba ponosząca to świadczenie na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy nie uzyskuje w zamian żadnego świadczenia wzajemnego. Ta cecha odróżnia podatki od opłat, które charakteryzuje ekwiwalentność. Podatki stanowią znaczącą część dochodów publicznych i zgromadzone dzięki nim środki umożliwiają funkcjonowanie państwa, przy czym redystrybucja tych środków odbywa się za pośrednictwem odpowiednich budżetów (budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego).

³⁹⁸ www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dostęp internetowy 20.02.2023 r.

³⁹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.

⁴⁰⁰ A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne...*, op. cit., s. 47.

Przymusowy charakter podatków wyraża się w uprawnieniu państwa, za pośrednictwem właściwych organów dysponujących władzą publiczną, działających w ramach wyznaczonych ustawami podatkowymi kompetencji, do ich stanowienia, poboru i przede wszystkim egzekwowania przy zastosowaniu środków przymusu w przypadku uchylania się przez podatników od dobrowolnego wypełnienia ciężących na nich w tym zakresie obowiązków.

W takiej sytuacji uprawnione organy egzekucyjne podejmują czynności unormowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Naruszenie obowiązków związanych z płaceniem podatków jest też sankcjonowane w drodze regulacji o karnym charakterze za pomocą kar za wykroczenia i przestępstwa skarbowe, przewidzianych w Kodeksie karnym skarbowym. Bezzwrotny charakter podatków oznacza ostateczne przekazanie środków pieniężnych z majątku podatnika do Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, a właściwie, zgodnie z przepisami o finansach publicznych i finansach jednostek samorządu terytorialnego – do odpowiedniego budżetu. Organy podatkowe odpowiedzialne za gromadzenie dochodów publicznych pochodzących z podatków nie mają prawnych możliwości dokonania zwrotu prawidłowo zapłaconych podatków.

Pięniężny charakter podatku oznacza, że podatek jest co do zasady wyznaczany, obliczany i pobierany w walucie oficjalnie obowiązującej w danym kraju (w Polsce w złotych).

Większe rozbieżności interpretacyjne niż daninowy charakter analizowanych opłat wywołuje określenie jednak, z jakim rodzajem daniny publicznej mamy do czynienia.

Już sama nazwa „opłata” przemawia za ich charakterem. Słusznie twierdzi B. Draniewicz, że gdyby ustawodawca chciał, by opłata produktowa była podatkiem, prawdopodobnie nazwałby ją tak⁴⁰¹. W tym miejscu należy wskazać, że są także zwolennicy tezy, że opłaty produktowe mają charakter prawnopodatkowy i dla uzasadnienia swojego stanowiska podkreślają, że mają one cechy podatku, bo są pobierane w sposób przymusowy, mają charakter bezzwrotny, nieodpłatny i powszechny. Janina Ciechanowicz-McLean w odniesieniu do opłaty produktowej uregulowanej w u.o.

⁴⁰¹ B. Draniewicz, *Opłata produktowa*, op.cit., s. 224

ob.p., że jest to swego rodzaju podatek obrotowy, gdyż jako podatek pośredni realizuje funkcję fiskalną oraz prohibicyjną⁴⁰².

Autorka pracy nie podziela jednak takiego stanowiska, uznając, że opłata produktowa ma charakter sankcji finansowej za niewywiązanie się przez przedsiębiorcę z określonego przez ustawę obowiązku.

Podstawową różnicą między podatkiem a opłatą jest odpłatny (czasem wręcz ekwiwalentny) charakter opłaty, przejawiający się w uzyskaniu w zamian za nią od podmiotu publicznoprawnego określonego świadczenia niepieniężnego.

Na kwestię odpłatności opłaty zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, podnosząc w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, OTK-A 2002/7, poz. 91, że: *W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty (...). Oprócz tego (...) są także – jak podatki – świadczeniami pieniężnymi, powszechnymi, bezzwrotnymi, ustalany jednostronnie przez państwo. (...) Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego).*

Podobnie charakteryzował opłaty Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., K 17/12, OTK-A 2013/8, poz. 125, przy okazji analizowania zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stwierdził, że opłata ustanowiona w art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴⁰³ jest daniną publiczną. Zwrócił przy tym uwagę, że zadaniem opłat publicznych nie jest wyłącznie zasilanie systemu dochodów budżetowych, lecz także wypełnianie innych pochodnych funkcji (np. prohibicyjnej, prewencyjnej, represyjnej, kompensacyjno-odszkodowawczej). W odniesieniu do opłat publicznoprawnych pozostających we właściwości organów innych niż podatkowe decyzje o ewentualnym zastosowaniu do nich ustawy ordynacja podatkowa należy każdorazowo poprzedzić zbadaniem przepisów regulujących te opłaty. W przypadku opłaty produktowej u.op. w art. 40 wprost stanowi o odpowiednim stosowaniu do niej przepisów Działu III ordynacji podatkowej. Co oznacza, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, że w odniesieniu do opłat produktowych ustawodawca zdecydował się więc na „mieszany” reżim prawny. Postępowanie je dotyczące toczy się bowiem na

⁴⁰² J. Ciechanowicz – McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Difin, Warszawa 2019 r., s. 109.

⁴⁰³ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.

podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, jednak jednocześnie zastosowanie znajdą instytucje przewidziane w dziale III Ordynacji podatkowej. Chodzi tu między innymi o sposób powstania zobowiązania, terminy płatności, zaległości, odsetki, sposób wygaśnięcia zobowiązania, kwestię związane z przedawnieniem i nadpłatą, a także tryb korygowania złożonych deklaracji⁴⁰⁴. Także do terminu przedawnienie opłaty produktowej należy stosować przepisy działu III Ordynacji podatkowej. Stanowisko takie prezentował Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniach z dnia 22 marca 2019 r. II OSK 3161/17, kolejne takie samo NSA z dnia 22 marca 2019 r. II OSK 1166/17, NSA z dnia 22 marca 2019 r. II OSK 1192/17, z dnia 22 marca 2019 r. II OSK 2807/17. Orzeczenia te zapadały co prawda na podstawie przepisów ustawy o obowiązkach przedsiębiorców, w której do dnia 1 stycznia 2014 r. obowiązywał art. 18 wskazujący wprost, że termin przedawnienia opłaty produktowej wynosi 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym wpłata powinna nastąpić, oraz art. 19, który stanowił, że do ponoszenia opłat produktowych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy – Ordynacja podatkowa, ale można je zastosować odpowiednio także do opłaty produktowej z u.op. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego dokonana ustawą z 13 czerwca 2013 r. nowelizacja wskazanego przepisu art. 19 ustawy o obowiązkach przedsiębiorców miała wymiar przede wszystkim redakcyjny, nienormatywny, w tym sensie, że doprecyzowywała jego treść poprzez eliminację zwrotów niejasnych. Sprowadzała się ona w istocie do dodania zastrzeżenia, że odpowiednie stosowanie przepisów działu III Ordynacji podatkowej ma odnosić się do zakresu nieuregulowanego ustawą, oraz do określenia, że ma ono dotyczyć opłat produktowych, nie zaś ponoszenia tych opłat.

Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej do opłat produktowych czy też do ponoszenia tych opłat oznacza zrównanie zobowiązania z tytułu opłat ze zobowiązaniem podatkowym zarówno co do charakteru prawnego, jak i konstrukcji prawnej, w szczególności w zakresie takich elementów jak powstanie zobowiązania, jego wygaśnięcie, o czym będzie jeszcze mowa, czy prawne następstwa niewywiązania się z niego.

⁴⁰⁴ Wyrok NSA., z dnia 5 maja 2015 r., II OSK 2404/13, wyrok NSA, z dnia 5 maja 2015 r. II OSK 2499/13, wyrok NSA, z dnia 5 maja 2015 r. II OSK 2498/13.

6.5.4. Kaucja

W tym miejscu autorka chciałaby zwrócić uwagę, na instrument finansowo - prawny, który ma być wprowadzony do u.op. w ramach implementacji dyrektywy SUP⁴⁰⁵, mianowicie na kaucję. Kaucja jest instrumentem, który był już stosowany w u.op. z 2001 r. w przypadku opakowań środków niebezpiecznych⁴⁰⁶. Instrument ten występuje w literaturze ekonomicznej i prawniczej zamiennie z pojęciem depozytu albo opłaty depozytowej. Depozyt ekologiczny można zdefiniować jako obciążenie nakładane na ekologicznie niebezpieczne produkty, podlegające zwrotowi w momencie przekazania dobra do recyklingu, neutralizacji lub właściwego (pod względem ekologicznym) składowania poprodukcyjnego - pokonsumpcyjnego⁴⁰⁷. Mechanizm funkcjonowania kaucji jak i depozytu polega na nałożeniu dodatkowego obciążenia finansowego na sprzedaż określonych produktów, które zanieczyszczają środowisko lub są dla niego niebezpieczne, które jest zwracane w momencie zwrotu uciążliwego dla środowiska produktu po jego wykorzystaniu w celu zapewnienia właściwego zagospodarowania. Systemy depozytowe mogą być wprowadzane dobrowolnie, na mocy porozumienia zainteresowanych przedsiębiorców lub jako systemy przymusowe, które obciążają określone podmioty lub przedmioty z mocy prawa⁴⁰⁸. Polska zdecydowała się na zastosowanie systemu zwrotu kaucji w u.op. nie ograniczając go tylko do opakowań w postaci butelek na napoje jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych (w tym ich zakrętek i wieczek) o pojemności do trzech litrów, ale rozszerzając go na puszki metalowe o pojemności do 1l i butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5l. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że objęcie systemem kaucyjnym butelek szklanych wielokrotnego użytku ma na celu uregulowanie funkcjonujących obecnie na rynku systemów tworzonych głównie przez browary, które nie podlegają ewidencji i sprawozdawczości w zakresie gospodarki odpadami. Z kolei objęcie systemem kaucyjnym puszek ma spowodować nie tylko wzrost osiąganych poziomów zbierania i recyklingu odpadów opakowaniowych metalowych, ale także wpłynąć korzystnie ekonomicznie na wprowadzany system kaucyjny oraz zwiększyć wygodę konsumentów⁴⁰⁹. Kaucja, zgodnie z projektowanym art. 8 pkt 6 u.op. to określona kwota pieniężna, pobierana w

⁴⁰⁵ Projekt ustawy zmieniającej u.op. z dnia 14.01.2022 r. UC 98, www.rcl.gov.pl

⁴⁰⁶ W art. 10 i art. 16 u.op. z 2001 r. kaucja była ustalana obowiązkowo przez producenta, importera lub dokonującego wewnątrzspółnotowej dostawy środków niebezpiecznych w opakowaniach w wysokości nie niższej niż 10% i nie wyższej niż 30% ceny środka niebezpiecznego zawartego w opakowaniu i była pobierana przez sprzedawcę od nabywcy takich środków.

⁴⁰⁷ B. Fiedor, [w:] B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002 r. s. 321.

⁴⁰⁸ J. Głuchowski, *Podatki ekologiczne*, Warszawa 2002 r., s. 13.

⁴⁰⁹ Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej u.op. UC 98, www.rcl.gov.pl, (dostęp: 1.03.2023 r.)

momencie sprzedaży produktu w opakowaniu na napoje jednorazowego albo wielokrotnego użytku, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy, będącego napojem, od użytkownika końcowego tego napoju i zwracana w momencie zwrotu odpowiednio opakowania objętego systemem kaucyjnym albo odpadu opakowaniowego powstałego z opakowania objętego systemem kaucyjnym. Art. 40m u.op. ma określać maksymalną wysokość kaucji na 2 zł., przy czym jej finalna wysokość będzie określona w rozporządzeniu wykonawczym. Kaucja pełni funkcję gwarancyjną, zabezpieczając należyte wykonanie umowy. Kaucję przewidują np. przepisy prawa bankowego. Jak stanowi bowiem art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁴¹⁰, w celu zabezpieczenia wierzytelności banku dłużnik lub osoba trzecia może przenieść określoną kwotę w złotych lub w innej walucie wymiennej na własność banku. Gwarancyjna funkcja kaucji polega na tym, iż w przypadku nienależytego wykonania umowy jedna ze stron może zatrzymać kaucję albo potrącić z niej swoje wierzytelności, wynikające z niewłaściwego wykonania umowy. Pojęciem „kaucji” oznacza się zatem zapłatę określonej sumy pieniężnej o charakterze zwrotnym, stanowiącą zabezpieczenie interesów wierzyciela na wypadek niewykonania albo nienależytego wykonania zobowiązania przez dłużnika. Jej celem jest więc ochrona interesów ekonomicznych wierzyciela⁴¹¹. Kaucja jest rodzajem zabezpieczenia wierzytelności o charakterze rzeczowym⁴¹². Zgodnie z art. 8b projektu ustawy zmieniającej u.o.o.p. kaucja ma się odnosić do opakowania na napój, którymi są opakowania na płyn przeznaczony do bezpośredniego wypicia, bez konieczności poddania go obróbce, w szczególności na wodę, sok, nektar, mleko, jogurt i inny pitny produkt mleczny, napój alkoholowy, z wyłączeniem płynów wymienionych w ustawach szczególnych takich jak np. ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne⁴¹³, ustawy z dnia 7 kwietnia 2022 r. o wyrobach medycznych. Kaucja ma być zwracana użytkownikowi końcowemu w momencie zwrotu odpowiednio opakowania objętego systemem kaucyjnym albo odpadu opakowaniowego powstałego z opakowania objętego systemem kaucyjnym”. Oznacza to, że nie wszystkie opakowania wymienione w załączniku nr 1 do projektu ustawy zmieniającej muszą być objęte systemem kaucyjnym, co potwierdza analiza kolejnych planowanych przepisów. W konsekwencji na rynek będą mogły być wprowadzane butelki jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3l, puszki metalowe do 1l, czy butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do 1.5l, które nie będą objęte systemem kaucyjnym. Kaucja będzie zwracana w momencie zwrotu opakowania objętego kaucją bez konieczności okazania dowodu zakupu i ma skłonić nabywcę do zwrotu opakowania do zorganizowanego systemu

⁴¹⁰ Dz.U.2023.2488 t.j.

⁴¹¹ Por. wyrok NSA z dnia 31 października 1995 r., SA/Wr 92/95, LEX nr 27032; I. Heropolitańska, Prawne zabezpieczenia zapłaty wierzytelności, Warszawa 2018, s. 435.

⁴¹² Tak J. Panowicz-Lipska, op. cit., s. 83; M. Olczyk, Problematyka kaucji mieszkaniowej, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2004, nr 3–4, s. 10.

⁴¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2301 oraz z 2023 r. poz. 605 i 650

zbierania. Szczegółowe zasady poboru, zwracania kaucji mają zostać określone w zezwoleniu na prowadzenie systemu kaucyjnego, a sposób rozliczania kaucji pomiędzy różnymi systemami kaucyjnymi będzie określany w umowie zawartej pomiędzy podmiotami reprezentującymi prowadzącymi systemy kaucyjne.

6.6. Wnioski końcowe

Dokonana w rozdziale szóstym analiza instrumentów, w jakie ustawodawca wyposażył organy administracji publicznej, powinna pozwolić na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zastosowane instrumenty zapewnią realizację zadań, jakie przed nimi postawił. Tylko dobór odpowiednich zadań i wyposażenie organów we właściwe instrumenty daje szansę na realizację założonego celu. Rozbudowane, zdaniem autorki pracy ponad miarę, wykorzystanie instrumentów władczych o charakterze generalnym, tj. rozporządzeń wykonawczych oczywiście pozwoli zrealizować organowi administracji postawione przed nim zadanie zobowiązująco-reglamentacyjne. Jednakże liczba upoważnień do wydawania aktów wykonawczych powinna być ograniczona do niezbędnego minimum i tylko do takich kwestii, które z uwagi na swoją szczegółowość lub zmienny charakter wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Drugim instrumentem władczym, ale o charakterze indywidualnym, jest decyzja administracyjna. Instrument ten wykorzystuje ustawodawca do realizacji zadań o charakterze kontrolno-nadzorczym w przypadku decyzji zobowiązujących do przedłożenia przez przedsiębiorcę ewidencji lub dokumentów DPR, EDPR, a także poprzez decyzje sankcyjne unieważniające ww. dokumenty, czy wymierzające kary pieniężne lub dodatkową opłatę produktową. Z punktu widzenia zadań organizacyjnych najistotniejszym zasobem jest posiadanie przez organ administracji informacji na temat regulowanych stosunków społecznych. Zebranie informacji ma także znaczenie dla realizacji zadań kontrolno-nadzorczych. Służy do tego instrument w postaci rejestru, którego nie da się jednoznacznie zakwalifikować jako instrument o charakterze reglamentacyjnym, czy materialno-technicznym służącym do gromadzenia informacji. Bez wątplenia służy do realizacji obu tych kategorii zadań. Posiadane przez organy informacje o aktualnej sytuacji pozwalają im realizować zadania organizacyjne poprzez wykorzystywanie instrumentów planistycznych w postaci planów gospodarki odpadami uregulowanych w u.o.

Zadania kontrolno-nadzorcze są realizowane przez organy do tego wyznaczone przez przepisy u.op. i u.o., to oznaczy marszałka województwa, Inspekcję Handlową, Inspekcję Ochrony Środowiska przy wykorzystaniu instrumentów, w jakie wyposażają je przepisy u.op., u.o. i ustaw regulujących zakres ich działania. Niestety w przypisaniu zadań kontrolno-nadzorczych w zakresie spełniania przez opakowania wymagań przewidzianych w art. 11 u.op. organom Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie przepisu art. 58 ust. 1 u.op. i Inspekcji Handlowej przez odesłanie zawarte w art. 13 ust. 2 do ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku pojawia się niekonsekwencja. Inspekcja Ochrony Środowiska nie ma instrumentów do weryfikacji spełnienia przez opakowania wymagań, nie ma ich także Inspekcja Handlowa.

U.op. zawiera aż trzy instrumenty finansowo-prawne. Administracyjne kary pieniężne, które mają charakter sankcyjny – w instrument ten wyposażono Inspektora Ochrony Środowiska i Inspekcję Handlową. Mają one na celu realizację zadań kontrolno-nadzorczych. Podobnie opłata produktowa, którą obowiązany jest uiszczyć przedsiębiorca wprowadzający produkty w opakowaniach w przypadku niezrealizowania obowiązku odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych. W przypadku opłaty produktowej nie jest wydawana żadna decyzja administracyjna, tylko obowiązuje zasada samonaliczenia i uiszczenia opłaty. Z kolei opłata recyklingowa nie ma zdaniem autorki charakteru sankcyjnego i jest daniną publiczną oraz służy realizacji zadań reglamentacyjno-zobowiązujących, a nie kontrolno-nadzorczych. Stosowanie środków finansowo – prawnych, w ocenie autorki ma pozytywny wpływ na skuteczność analizowanej regulacji. Stosowanie środków finansowych ma swoje uzasadnienie w zasadzie zanieczyszczający płaci i ROP. Sankcje finansowe, szczególnie jeżeli są dotkliwe, motywują do przestrzegania prawa.

Należy wspomnieć, że stosunkowo nowym instrumentem w u.op., który nie był przewidziany w takiej formie w ustawie o obowiązkach przedsiębiorców, było wprowadzenie przez ustawodawcę regulacji, zgodnie z którą wprowadzający na rynek produkty w opakowaniach wielomateriałowych oraz środki niebezpieczne, w tym będące środkami ochrony roślin, wykonuje obowiązki zdefiniowane w art. 18 u.op. nie poprzez zlecenie ich realizacji organizacji odzysku, ale przez przystąpienie do porozumienia, o którym mowa w art. 25 u.op. Porozumienie to instrument o charakterze niewładczym i wykonawczym. Marszałkiem województwa właściwym do zawarcia porozumienia jest marszałek właściwy ze względu na siedzibę osoby prawnej reprezentującej

wprowadzających, a w przypadku braku siedziby na terytorium kraju – Marszałek Województwa Mazowieckiego. U.op. przewiduje zawarcie drugiego rodzaju porozumienia pomiędzy ministrem środowiska a przedsiębiorcami wprowadzającymi produkty w opakowaniach, w zakresie utworzenia i utrzymania systemu zbierania, transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów opakowaniowych, lub przedsiębiorcami wprowadzającymi produkty w opakowaniach jednostkowych wielokrotnego użytku w zakresie utworzenia i utrzymania systemu obrotu opakowaniami jednostkowymi wielokrotnego użytku.

Ustalenie, w jakim znaczeniu termin „porozumienie” został użyty w u.op., pozwoli autorce pracy na kwalifikację tego instrumentu do formy działania administracji.

Polski ustawodawca wykorzystuje termin „porozumienie” stosunkowo często zarówno w obszarze regulacji cywilistycznej, jak i administracyjnej. W doktrynie prawa administracyjnego porozumienie administracyjne jest zaliczane do dwustronnych form działania administracji publicznej wraz z umowami administracyjnymi i ugodami administracyjnymi, czy umowami cywilnymi. W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że administracja występuje jako strona stosunków cywilnoprawnych w umowach związanych z zarządzaniem majątkiem. Przykładami takich umów są umowy przeniesienia własności rzeczy, własności praw. Natomiast jako umowy administracyjnoprawne traktowane są umowy, których przedmiotem jest wykonywanie lub powierzanie wykonywania zadań publicznych. Zdaniem J. Bocia⁴¹⁴ umowy administracyjne mają następujące cechy odróżniające je od typowych umów cywilnoprawnych:

- a) odmienność norm regulujących ich powstanie, treść oraz skutki stosunku prawnego;
- b) szczególny przedmiot umowy;
- c) szczególna pozycja strony publicznej umowy, która może władczo wpływać na treść stosunku prawnego⁴¹⁵.

Piotr Lisowski⁴¹⁶ dzieli umowy na umowy cywilnoprawne, publicznoprawne i mieszane, regulowane prawem cywilnym i publicznym, wskazując, że brak jest jednolitych kryteriów wyodrębniania każdej z nich. Jedynym w miarę pewnym kryterium

⁴¹⁴ J. Boć, A. Błaś, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 252.

⁴¹⁵ J. Boć, *O umowie administracyjnoprawnej*, Kolonia Limited 2008, s. 39.

⁴¹⁶ P. Lisowski, *Ustrojowe konstrukcje umów w administracji*, [w:] *Umowy w administracji*, pod red. J. Boć, L. Dziewięckiej-Bokun, Wrocław 2008.

jest przedmiot umowy, którym miałyby być kwestie związane z organizowaniem administracji publicznej w przypadku umów administracyjnych.

Do specyficznych cech umowy administracyjnej można zaliczyć:

- 1) jedna ze stron umowy musi być podmiotem publicznym;
- 2) umowa musi być zawierane w związku z jego zadaniami statutowymi;
- 3) treść, forma lub sposób zawarcia umowy są regulowane przepisami kodeksu cywilnego;
- 4) przepisy szczególne modyfikują sposób zawarcia umowy, prawa i obowiązki stron lub ich odpowiedzialność.

Przykładem umów administracyjnych są umowy zawierane w trybie zamówień publicznych, ale i umowy zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego, w których powierzają wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej.

Umowy cywilne podlegają regulacji przepisów prawa cywilnego, a ich strony są równorzędnymi podmiotami. Konstrukcja umowy cywilnej opiera się na zgodnym oświadczeniu woli obu stron. Wykonanie umowy regulują przepisy prawa cywilnego, a ewentualne spory rozstrzyga sąd cywilny. Zgodnie z poglądami doktryny „porozumienie” w ścisłym znaczeniu prawa administracyjnego jest traktowane jako forma współdziałania znajdująca zastosowania wyłącznie pomiędzy podmiotami administracji publicznej. Z. Cieślak uznaje za wystarczające, by jeden z uczestników miał status podmiotu publicznego⁴¹⁷. Autorka niniejszej pracy nie podziela tego poglądu, popierając definicję współczesnego pojmowania porozumienia administracyjnego, przez którą należy rozumieć taką formę działania administracji, której uczestnikami są wyłącznie podmioty publiczne⁴¹⁸. Przedmiotem porozumienia administracyjnego jest współdziałanie związane z realizacją zadań administracyjnych jego podmiotów. Celem porozumienia jest zatem usprawnienie realizacji zadań organów administracji poprzez pośrednie ich realizowanie. Nie wszystkie zadania administracji mogą być przedmiotem porozumienia, ale tylko te wskazane przez normy prawne określające zakres zadań administracji.

Dokonując kwalifikacji prawnej porozumienia z art. 25 u.op., należy w pierwszej

⁴¹⁷ Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.

⁴¹⁸ M. Grążawski, *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania współczesnej administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007, s. 17.

kolejności usystematyzować charakterystyczne dla niego cechy. Jedną ze stron porozumienia jest podmiotem publicznym, który zawiera porozumienie w ramach swoich zadań statutowych, w tym wypadku w ramach nadzoru i kontroli realizacji obowiązków wynikających z ustawy opakowaniowej. Porozumienie zawierane jest zgodnie z przepisami prawa cywilnego (z inicjatywy podmiotu prywatnego po przeprowadzonych negocjacjach dochodzi do złożenia w formie pisemnej zgodnego oświadczenia woli stron). Zasadnicza treść porozumienia jest zdeterminowana przepisami ustawy i dotyczy realizacji obowiązków z niej wynikających. Przedmiotem porozumienia nie jest wykonywanie zadań publicznych organu administracji, a sposób realizacji obowiązków przedsiębiorców objętych zakresem normy art. 25 ustawy opakowaniowej. Pozycja podmiotu publicznego jest szczególna i uprzywilejowana. Wszystkie obowiązki zdefiniowane w porozumieniu obciążają przedsiębiorców, ponieważ porozumienie zostało zawarte przez izbę, ale jedynie jako reprezentanta interesów przedsiębiorców.

Mając na uwadze powyższe cechy, zdaniem autorki pracy nie można mieć wątpliwości, że analizowane porozumienie nie jest porozumieniem administracyjnym, a umową administracyjną.

Co prawda u.op. z 2001 r. przewidywała możliwość zawierania porozumień z grupą przedsiębiorców będących producentami, importerami i dokonującymi wewnątrzwspólnotowego nabycia środków niebezpiecznych w zakresie utworzenia i utrzymania ogólnopolskiego systemu zbierania, transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych. W czasie obowiązywania porozumienia dla danego środka nie stosowano przepisów o kaucji przewidzianej w tamtym czasie dla opakowań po tego typu środkach. Porozumienie takie musiało być opublikowane w Dzienniku Urzędowym Ministra Środowiska i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w terminie 14 dni od dnia jego zawarcia. Uznać należałoby, za M. Górskim i K. Rynkiewiczem, że publikacja miała znaczenie dla obowiązywania porozumienia⁴¹⁹. Poza tym zawarcie porozumienia wyłączało stosowanie przepisu ustawowego w zakresie kaucji.

⁴¹⁹ M. Górski, K. Rynkiewicz, *Komentarz do art. 10a Ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych*, ABC 2009.

Zakończenie

Rozważania teoretyczne dotyczące skuteczności prawa przedstawione w rozdziale I doprowadziły autorkę pracy do wniosku, że analiza skuteczności zespołu norm prawnych u.op. jest możliwa w oparciu o założenia pragmatycznego instrumentalizmu, zgodnie z którym prawo to instrument do osiągnięcia wyznaczonych celów, dla którego bez znaczenia pozostaje wybór i uzasadnienie celów, jakie ma zrealizować. Dlatego też centralnym punktem niniejszej pracy było zdefiniowanie celów normatywnych polskiego i unijnego ustawodawcy, a następnie dokonanie oceny ich realizacji.

Proces badawczy przeprowadzony w poszczególnych rozdziałach pracy, doprowadził autorkę do wniosku, że przepisy u.op. nie są skuteczne, ponieważ nie realizują stawianych przed nimi celów normatywnych.

Cel normatywny, jaki ma do zrealizowania u.op., zdefiniowany w art. 1 u.op. dotyczy:

1. zmniejszenia ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach oraz odpadach opakowaniowych, a także
2. zmniejszenie ilości i szkodliwości dla środowiska opakowań i odpadów opakowaniowych na etapie procesu produkcyjnego, wprowadzania do obrotu, dystrybucji i przetwarzania, w szczególności przez wytwarzanie czystych produktów i stosowanie czystych technologii.

Cel ten jest celem pośrednim o charakterze ogólnym, który będzie zrealizowany tylko wtedy, gdy zostaną osiągnięte szczegółowe cele bezpośrednie. Cele bezpośrednie są określane w teorii jako skutki wywołane zachowaniem adresata normy zgodnego z normą, co w przypadku analizowanych przepisów oznacza, że jeżeli adresaci norm zawartych w u.op. będą zachowywali się zgodnie z ich dyspozycjami, osiągnięte zostaną cele bezpośrednie. U.op. sformułowała następujące cele bezpośrednie określane także jako cele szczegółowe:

- 1) opakowania mają nie zawierać szkodliwych substancji w ilościach stwarzających zagrożenie dla produktu, środowiska lub zdrowia ludzi;

2) maksymalna suma zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniu ma nie przekraczać 100 mg/kg, z wyłączeniem opakowań określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 4;

3) objętość i masa opakowań ma być ograniczona do niezbędnego minimum wymaganego do spełnienia funkcji opakowania, o których mowa w art. 3 ust. 1, oraz zapewnienia poziomu bezpieczeństwa produktowi, biorąc pod uwagę oczekiwania użytkownika;

4) wprowadzane do obrotu opakowania mają być projektowane i wykonane w sposób umożliwiający:

a) ich wielokrotne użycie i późniejszy recykling albo

b) przynajmniej ich recykling, jeżeli nie jest możliwe ich wielokrotne użycie, albo

c) inną niż recykling formę ich odzysku, jeżeli nie jest możliwy ich recykling;

5) należy zapewnić recyklingu odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak opakowania, w których były wprowadzone produkty, a w przypadku środków niebezpiecznych wprowadzanych w opakowaniach dodatkowo zapewnić systemu zbierania;

6) wdrażać edukację ekologiczną.

Dochodząc do wniosku braku realizacji celu w postaci ograniczenia ilości i negatywnego wpływu na środowisko materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych autorka przyjęła założenie, że brak przypisania właściwym organom zadań odpowiadających realizowanemu celowi nie zapewnia skuteczność norm prawnych. Przyjęte założenie odgrywa szczególną rolę w sytuacji, gdy nie ma dających się zweryfikować danych dotyczących zawartości w opakowaniach materiałów i substancji szkodliwych, objętości lub masy opakowań, czy projektowania opakowań tak żeby nadawały się do wielokrotnego użycia, recyklingu lub odzysku. Wymagania dotyczące opakowań sformułowane w art. 11 u.op. uważa się za spełnione wtedy, gdy opakowania są zgodne z ustanowionymi w tym celu normami zharmonizowanymi. Odpowiedzialność za spełnienie przez opakowania wskazanych powyżej wymagań ponoszą adresaci normy prawnej, czyli przedsiębiorcy wprowadzający na rynek opakowania i odpady opakowaniowe. Zadanie dokonania weryfikacji spełnienia przez opakowanie norm zharmonizowanych zostało przypisane zgodnie z ustawą o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku jednostce oceniającej, którą jest podmiot akredytujący powołany w Polsce zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE)

NR 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającym wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu. Procedurę taką przeprowadza jednak przedsiębiorca wprowadzający opakowanie na rynek lub sprowadzający w takim opakowaniu produkt do Polski. Z kolei sankcję za niespełnienie przez opakowanie powyższym wymagań wymierza zgodnie z art. 58 ust. 2 u.op. właściwy Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Badania autorki w zakresie pozyskania danych dotyczących postępowań kontrolnych obejmujących spełnienie przez opakowania wymagań określonych w art. 11 u.op. nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, ponieważ organy, do których zwróciła się autorka nie posiadają takich danych. Na stronie UOKiK w zakładce produkty nie ma żadnego raportu dotyczącego kontroli opakowań i ich zgodności z normami⁴²⁰. W rejestrze wyrobów niespełniających wymagań także nie ma ani jednego wyrobu będącego opakowaniem. Na stronie UOKiK znajdują się raporty dotyczące funkcjonowania systemu nadzoru rynku i jest w nich rozdział odnoszący się do wyrobów kontrolowanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, ale nie ma w nich mowy o opakowaniach. Z informacji uzyskanej z UOKiK wynika, że organy inspekcji nie prowadzą w tym zakresie nadzoru, *zgodnie bowiem z art. 54 u.op. robią to tylko w zakresie art. 40a, art. 41, i art. 42 u.op.*⁴²¹

Z informacji uzyskanych z GIOŚ wynika, że liczba przeprowadzonych kontroli w zakresie spełnienia zasadniczych wymagań przez opakowania w latach 2014–2019 to 583 kontrole, w 2014 r. 85 kontroli, a w 2015 r. 102 kontrole. Z kolei liczba wszczętych postępowań administracyjnych w latach 2014–2019 to 1 postępowania administracyjne w 2014 r., które zakończyło się umorzeniem postępowania, i brak postępowań sadowoadministracyjnych w określonym czasie. Ponadto w latach 2016–2019 Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska wydali w sumie 69 decyzji ostatecznych nakładających kary pieniężne za nieprzestrzeganie przepisów u.o. Niestety z uwagi na obowiązujący wzór sprawozdania OŚ-2b GIOŚ nie posiada wyodrębnionych danych dotyczących kar za niespełnienie przez opakowania wymogów zasadniczych z art. 11 u.op.⁴²²

Optymizmem może napawać fakt, że Unia Europejska zwróciła uwagę na konieczność zweryfikowania wymagań stawianych opakowaniom. Zmiana podejścia jest

⁴²⁰ *Inspekcja Handlowa – raporty, informacje, sprawozdania*, online: <https://bit.ly/3JOerSi> (dostęp: 5.07.2020 r.)

⁴²¹ Pismo UOKiK z dnia 20.01.2021 r.

⁴²² Odpowiedź GIOŚ z dnia 24.07.2020 r. na zapytanie autorki.

konsekwencją dążenia do gospodarki w obiegu zamkniętym. Komisja podjęła się rewizji wymagań zasadniczych stawianych opakowaniom wynikającym z dyrektywy opakowaniowej i zmierza do ich zaostrzenia. Komisja została zobowiązana do dokonania przeglądu dyrektywy opakowaniowej, aby zaostrzyć obowiązkowe zasadnicze wymagania dotyczące opakowań, które mają być dopuszczane na rynek UE i rozważyć inne środki, koncentrując się przede wszystkim na:

1. ograniczeniu (nadmiernego) stosowania opakowań i odpadów opakowaniowych, m.in. poprzez ustanowienie celów i innych środków zapobiegania powstawaniu odpadów;

2. propagowaniu projektowania z myślą o ponownym wykorzystaniu i możliwości recyklingu opakowań, w tym ewentualnym ograniczeniu w stosowaniu niektórych materiałów opakowaniowych tylko do pewnych zastosowań, w szczególności w przypadku, gdy możliwe są alternatywne produkty lub systemy wielokrotnego użytku lub gdy towary konsumpcyjne mogą być bezpiecznie sprzedawane bez opakowań;

3. rozważeniu zmniejszenia złożoności materiałów opakowaniowych, w tym liczby stosowanych materiałów i polimerów.

W ramach inicjatywy na rzecz harmonizacji systemów selektywnej zbiórki odpadów Komisja oceni także możliwość wprowadzenia ogólnounijnego oznakowania, które ułatwiłoby prawidłową selekcję odpadów opakowaniowych u źródła.

Komisja określi również zasady bezpiecznego recyklingu materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością z tworzyw sztucznych innych niż PET⁴²³. W marcu 2020 r. został opublikowany raport dotyczący efektywności wymogów zasadniczych⁴²⁴, z którego wynika, że celem zmian jest wdrożenie działań zmierzających do poprawienia efektywności wymagań minimalnych i promowanie opakowań nadających się do recyklingu i dodatkowo zmniejszenie wytwarzania odpadów opakowaniowych, włączając zmniejszenie masy opakowań. Kierunek działań Unii Europejskiej bardzo jasno określa inicjatywa ustawodawcza Komisji zaprezentowana 30 listopada 2022 r., z której bardzo jasno wynika, że dotychczasowa regulacja w formie dyrektywy nie spełniła stawianych jej oczekiwań, a ilość wytwarzanych w UE odpadów opakowaniowych wzrosła z 66 mln ton w 2009 r. do 78,5 mln ton w 2019 r. Dyrektywa

⁴²³ Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy z 11.03.2020, online: <https://bit.ly/3FDaTQa> (dostęp: 18.01.2022 r.).

⁴²⁴ *Effectiveness of the essential requirements for packaging and packaging waste and proposals for reinforcement*, Eunomia, Bruksela 2020, online: <https://bit.ly/33H0CW9> (dostęp: 22.02.2022 r.).

nie była w stanie odwrócić tendencji wzrostowej mimo wyraźnych przepisów dotyczących minimalizacji opakowań. Trend wzrostowy występuje także w rocznym wytwarzaniu odpadów opakowaniowych, których wytwarzanie w 2018 r. oszacowano na 173 kg na mieszkańca UE, co oznacza wzrost o 27 kg w porównaniu z 2009 r.

Analiza ewolucji celów normatywnych w u.op. nakazuje przyjąć, że zmiany wprowadzone w przyszłości na poziomie ustawodawstwa unijnego dotyczące opakowań i odpadów opakowaniowych wpłyną na zmiany w rodzimych przepisach. Dodatkowo, jeżeli regulacja unijna przyjmie formę rozporządzenia nie będzie wymagana ich transpozycja do polskiego porządku prawnego przez co będą obowiązywały wprost polskich przedsiębiorców.

Zdaniem autorki pracy, błędem jest rezygnacja w art. 15 u.op. z obowiązkowego znakowania opakowań, które stanowiłyby najprostszą formę komunikacji z konsumentem i motywowałyby producentów do projektowania i produkowania opakowań nadających się do wielokrotnego użycia lub recyklingu. Z poziomu deklaracji producenci opakowań mogliby przejść do faktycznego działania i komunikowania się z nabywcami opakowań, a ci z konsumentami. Niestety, jak wynika z raportu z badania jakościowego producentów opakowań i wprowadzających produkty w opakowaniach przeprowadzonego przez stowarzyszenia Międzynarodowe Forum Kobiet w ramach kampanii „Opakowanie w sam raz”, wdrażanie przyjaznych środowisku rozwiązań jest blokowane przez wiele czynników. Wiąże się z koniecznością poniesienia inwestycji, co nie zawsze jest w zasięgu możliwości firm. Wydaje się, że w przypadku mniejszych firm konieczne są zatem rozwiązania systemowe – w postaci nakładanych regulacjami obowiązków, ale też dotacji i wsparcia.

Przedstawiciele firm przyznają, że wdrażanie zmian zależy od oczekiwań konsumentów, a tu widzą niewielkie jeszcze zainteresowanie. Kwestie te nie zawsze jednak są poddawane badaniom i analizom. Dla przynajmniej części firm dostrzegalnym sygnałem byłby odpływ klientów niezadowolonych ze stosowanych rozwiązań lub masowe zgłaszanie przez nich postulatów ekologicznych. Dodatkowo rozwiązania ekologiczne bywają postrzegane jako czynniki obniżające atrakcyjność produktu w oczach konsumenta – nieestetyczne, droższe, komunikujące niższą jakość. Również rezygnacja ze zbyt dużych, nieadekwatnych do zawartości, opakowań bywa

rozpatrywana w kategorii ryzyk. Wskazuje to na nieznajomość oczekiwań współczesnych konsumentów i kierowanie się utartymi mitami na ich temat⁴²⁵.

Zaangażowanie ekologiczne bywa blokowane przez brak (zarówno w sensie podaży, jak i dostępności ekonomicznej) technologii i rozwiązań, które by urealniły gospodarkę obiegu zamkniętego – takich jak na przykład sprawny odbiór i przeróbka odpadów nadających się do recyklingu.

Kolejną barierą jest brak jednoznacznych wytycznych – jakie rozwiązania są ekologiczne i pod jakimi warunkami. Przykładem może być tutaj szkło – dla jednych symbol ekologii w opakowaniach, dla innych – rozwiązanie tak energochłonne, że mające niewiele wspólnego z troską o środowisko.

Korporacje globalne, dysponujące środkami finansowymi oraz stykające się bezpośrednio z wymogami na zagranicznych rynkach (regulacje, oczekiwania konsumentów i interesariuszy) wydają się być bardziej oczywistymi liderami w kwestiach ekologii. Firmy lokalne, mające mniejsze fundusze na innowacje i wdrożenia są bardziej uzależnione od wsparcia i rozwiązań dostępnych na rynku polskim. Jednocześnie zaangażowanie i świadomość ekologiczna w części z nich stanowi dobry potencjał do zmian pro-środowiskowych.

Wniosek braku skuteczności norm u.op. potwierdza także prezentowane w tabeli 9 zestawienie danych ilościowych dotyczące masy opakowań, w jakich wprowadzono na rynek w Polsce produkty, z podziałem na lata.

Tabela 9. Ilość masy opakowań wprowadzona na rynek polski w latach 1989–2018

| Rok | Ilość w Mg |
|------------|-------------------|
| 1989 | b/d |
| 2000 | 3400 tys. |
| 2001 | b/d |
| 2002 | b/d |
| 2003 | 2579 tys. |
| 2004 | 2890,2 tys. |
| 2005 | 3174,1 tys. |
| 2006 | 2982,5 tys. |

⁴²⁵ Wniosek z badania jakościowego www.opakowaniewsamraz.pl.

| | |
|------|-------------|
| 2007 | 3133,7 tys. |
| 2008 | 4181,9 tys. |
| 2009 | 3827,0 tys. |
| 2010 | 4293,0 tys. |
| 2011 | 4611,1 tys. |
| 2012 | 4669,9 tys. |
| 2013 | 4836,4 tys. |
| 2014 | 4846,0 tys. |
| 2015 | 5026,1 tys. |
| 2016 | 5620,9 tys. |
| 2017 | 5700 tys. |
| 2018 | 5500 tys. |

Źródło: Raporty GUS

Z danych dotyczących opakowań wprowadzonych na rynek w poszczególnych latach wynika, że masa opakowań z roku na rok wzrasta i nie powstrzymują tego wzrostu także większe obciążenia finansowe i organizacyjne dla przedsiębiorców wynikające z kolejnych zmian legislacyjnych u.op. w tym związanych z doprecyzowaniem zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Kolejnym celem bezpośrednim, który nie odnosi się do opakowań, ale do odpadów opakowaniowych, i który teoretycznie od 2014 r. jest realizowany, jest zapewnienie ich recyklingu (wcześniej także odzysku). Dzięki temu, że jest to cel ilościowy można zweryfikować, czy jest realizowany czy nie. Wystarczy bowiem zestawić cele ilościowe stawiane krajom członkowskim przez przepisy dyrektywy opakowaniowej z danymi ilościowymi raportowanymi Komisji Europejskiej. Autorka przyjęła założenie, że jeśli ten cel jest realizowany przez Polskę, jest realizowany także przez przedsiębiorców będących adresatami przepisów u.op. nakładających na nich obowiązek recyklingu, a wcześniej także odzysku odpadów opakowaniowych.

Cel ilościowy z dyrektywy opakowaniowej dotyczący ogólnych ilości odpadów opakowaniowych, jakie mają zostać poddane odzyskowi i recyklingowi, zaprezentowano w tabeli nr 10.

Tabela 10. Cel ilościowy z dyrektywy opakowaniowej dotyczący ogólnych ilości odpadów opakowaniowych, jakie mają zostać poddane odzyskowi i recyklingowi

| Rok | Cel odzysk | Cel recykling |
|------------------|------------|---------------|
| do 30.06.2001 r. | 50%–60% | 25%–45% |
| do 31.12.2008 r. | 60% | 55%–80% |
| Do 31.12.2025 r. | - | 65% |
| Do 31.12.2030 r. | - | 70% |

Źródło: Art. 6 ust. 1 dyrektywy opakowaniowej

Cele ilościowe w zakresie odzysku w tym recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań prezentuje tabela nr 11.

Tabela 11. Wielkości docelowe dla poszczególnych materiałów zawartych w opakowaniach

| Rok | Materiał | Cel recykling |
|---|-------------------|---------------|
| do 31.12.2008 r., dla Polski do 2014 r. | szkło | 60% |
| | papier i tektura | 60% |
| | metal | 50% |
| | tworzywa sztuczne | 22,5% |
| | drewno | 15% |
| Do grudnia 2025 r. | tworzywa sztuczne | 50% |
| | drewno | 25% |
| | metale żelazne | 70% |
| | aluminium | 50% |
| | szkło | 70% |
| Do 31 grudnia 2030 r. | papier i tektura | 75% |
| | tworzywa sztuczne | 55% |
| | drewno | 30% |
| | metale żelazne | 80% |
| | aluminium | 60% |
| | szkło | 75% |
| | papier i tektura | 85% |

Źródło: Art. 6 ust. 1 dyrektywy opakowaniowej

Tabela 12 zawiera zestawienie danych dotyczących ilości poddanych w Polsce odzyskowi i recyklingowi odpadów opakowaniowych.

Tabela 12. Ilość poddanych recyklingowi i odzyskowi odpadów opakowaniowych w Polsce w latach 1998–2019

| Rok | Masa poddana recyklingowi w tys. Mg | Masa poddana odzyskowi w tys. Mg | Poziom recyklingu % | Poziom odzysku % |
|------------|--|---|----------------------------|-------------------------|
| 1998–2000 | 965,7 | 1438,6 | bd | bd |
| 2001 | bd | bd | bd | bd |
| 2002 | bd | bd | bd | bd |
| 2003 | 677,9 | - | 26,7 | - |
| 2004 | 941,0 | - | 35,6 | - |
| 2005 | 1342,8 | - | 32,6 | - |
| 2006 | 1659,3 | 1772,9 | 62,5 | 54,5 |
| 2007 | 1235,5 | 1874,8 | 48,2 | 60,0 |
| 2008 | 1794,4 | 2216,0 | 43,0 | 60,6 |
| 2009 | 1392,9 | 1900,0 | 36,9 | 50,2 |
| 2010 | 1668,70 | 2306,7 | 38,9 | 53,81 |
| 2011 | 1901,7 | 2576,5 | 41,39 | 56,0 |
| 2012 | 1932,2 | 2665,9 | 41,4 | 57,2 |
| 2013 | 1740,2 | 2430,4 | 36,0 | 50,2 |
| 2014 | 2694,1 | 2918,4 | 55,6 | 60,3 |
| 2015 | 2901,2 | 3096,6 | 57,9 | 61,8 |
| 2016 | 3231,6 | 3452,9 | 57,5 | 61,4 |
| 2017 | 3292,0 | 3551,2 | - | - |
| 2018 | 3435,0 | 3788,5 | 58,5 | 63,1 |
| 2019 | - | - | - | - |

Źródło: Dane pochodzą z raportów GUS.

Jak wynika z dyrektywy opakowaniowej do roku 2014 kraje członkowskie, w tym Polska była zobowiązana do osiągnięcia poziomu recyklingu i odzysku dla wszystkich opakowań w wysokości odpowiednio 55% i 60% oraz dla poszczególnych rodzajów opakowań w wysokości: 60% dla opakowań szklanych, 60% dla opakowań z papieru i tektury, 50% dla opakowań z metali, 22,5% dla opakowań z tworzyw sztucznych oraz 15% dla opakowań z drewna.

Poniższa tabela prezentuje zestawienie procentowych danych raportowanych przez Polskę Komisji Europejskiej w zakresie osiągniętych poziomów odzysku i recyklingu w poszczególnych latach od 2005 do 2013 r. W tabeli nr 13 zestawiono dane raportowane przez Polskę Komisji Europejskiej.

Tabela 13. Dane raportowane przez Polskę Komisji Europejskiej w zakresie osiągniętych poziomów odzysku i recyklingu w latach 2005–2013

| Rok | Poziom recyklingu | Poziom odzysku |
|------------|--------------------------|-----------------------|
| 2005 | 24,5% | 36,3% |
| 2006 | 37,1% | 47,8% |
| 2007 | 48% | 60,04% |
| 2008 | 42,90 % | 50,59% |
| 2009 | 36,85% | 50,26% |
| 2010 | 38,87% | 53,69% |
| 2011 | 41,24% | 55,85% |
| 2012 | bd | bd |
| 2013 | 36% | 50,5% |

Zródło: raporty dla Komisji Europejskiej dotyczące masy odpadów opakowaniowych wytworzonych w Polsce i poddanych odzyskowi lub spalaniu z odzyskiem energii w spalarniach odpadów zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska

Rozbieżności danych pomiędzy raportowanymi przez Polskę do Komisji Europejskiej a danymi GUS w latach 2001 – 2013 obrazują faktyczny brak realizacji celu osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych w tych latach a zatem przemawiają za nieskutecznością u.op. z 2001 r.

Nie bez znaczenia dla konstrukcji nowych przepisów u.op., które weszły w życie od 1 stycznia 2014 r. było założenie ustawodawcy, żeby nowe przepisy zapewniły *uszczelnienie systemu zagospodarowania odpadów opakowaniowych*⁴²⁶. Funkcjonujący do tej pory system okazał się nieskuteczny i nie gwarantował osiągnięcia przez Polskę wymaganych dyrektywą opakowaniową poziomów odzysku i recyklingu. A czy gwarantują je przepisy u.op. z 2013 r.? Projekt ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi został przygotowany na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów założeń z dnia 16 listopada 2010 r. i został skierowany do sejmu dopiero po

⁴²⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy opakowaniowej, druk sejmowy 815, www.sejm.gov.pl

dwóch latach, bo w październiku 2012 r. Po trzech latach prac legislacyjnych⁴²⁷ dnia 1 stycznia 2014 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Ustawa wprowadziła kluczową dla realizacji obowiązku odzysku w tym recyklingu odpadów opakowaniowych zmianę polegającą na sposobie liczenia poziomu odzysku w tym recyklingu. Zgodnie z art. 20 ust. 2 u.op. poziom recyklingu stanowi wyrażona w procentach wartość ilorazu masy odpadów opakowaniowych danego rodzaju poddanych recyklingowi w danym roku do masy opakowań wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym.

Dla porównywalności danych dotyczących realizacji celów ilościowych ważny jest jednolity sposób przedstawiania danych statystycznych przez kraje członkowskie przewidziany w art. 12 dyrektywy opakowaniowej. Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 2 marca 2005 r. 2005/270/WE ustanawiająca formaty w odniesieniu do systemu baz danych zgodnie z dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych⁴²⁸ ustanawiała formę raportowania w odniesieniu do systemu baz danych zgodnie z dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Definiowała ona kluczowe pojęcia dla przekazywanych danych, takie jak wytworzone odpady opakowaniowe. Art. 2 decyzji Komisji z 2005 r. zezwala na przyjęcie, że ilość wytworzonych odpadów opakowaniowych równa się ilości opakowań wprowadzonych na rynek w tym samym roku w danym państwie członkowskim. Z kolei art. 3 ust. 4 decyzji wskazuje, że waga odzyskanych lub poddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych równa się ilości odpadów opakowaniowych wprowadzonych do skutecznego procesu odzysku lub recyklingu. W przypadku gdy odpady te są przygotowywane w zakładzie sortującym do skutecznego procesu odzysku lub recyklingu, dopuszczalne jest założenie, że waga odpadów wysłanych z zakładu sortującego równa jest wadze odzyskanych lub poddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych. Zgodnie z przepisami w/w decyzji w masie odpadów opakowaniowych poddanych odzyskowi w tym recyklingowi nie należy uwzględniać masy zanieczyszczeń lub wilgotności. W Polsce korekty dotyczące zanieczyszczeń czy wilgotności nie były na szeroką skalę stosowane. Zasadniczo masa odpadów opakowaniowych, która została przekazana do procesu odzysku lub recyklingu, była zaliczana jako masa faktycznie poddana temu procesowi. Poddaje to pod wątpliwość

⁴²⁷ Pierwszy projekt ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych został przygotowany na podstawie założeń do projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów dnia 16 listopada 2010 r.

⁴²⁸ Dz. U. UE L 86/6, z dnia 5.04.2005 r.

rzetelność i wiarygodność danych przekazywanych przez Polskę, a zatem rzeczywistą realizację celu ilościowego w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych, a wcześniej także odzysku. Decyzja z 2005 r. została zmieniona decyzją wykonawczą Komisji Europejskiej 2019/665 z dnia 17 kwietnia 2019 r.⁴²⁹ w celu dostosowania jej do zmienionych przepisów dyrektywy opakowaniowej. Zasady obliczania stopnia osiągnięcia celów w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych na lata 2025 i 2030 wyjaśniają, że do obliczania stopnia osiągnięcia celów w zakresie recyklingu należy stosować wyłącznie odpady wprowadzone do operacji recyklingu lub odpady, które utraciły status odpadów, a co do zasady pomiaru odpadów należy dokonywać na początku operacji recyklingu. W celu zapewnienia jednolitego stosowania zasad obliczania i porównywalności danych należy określić punkty obliczeniowe dla głównych materiałów opakowaniowych i operacji recyklingu, a także wiarygodność i dokładność danych. Wprowadzono w art. 2 ust. 1 decyzji definicję punktu obliczeniowego, który oznacza punkt, w którym opakowaniowe materiały odpadowe trafiają do operacji recyklingu, w ramach której są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje, które nie są odpadami; lub punkt, w którym materiały odpadowe przestają być odpadami w wyniku działań wstępnych przed ich ponownym przetworzeniem. Punkt pomiarowy z kolei oznacza punkt, w którym masę materiałów odpadowych mierzy się w celu określenia ilości odpadów w punkcie obliczeniowym. Co ważne, uwzględnia się opakowania drewniane naprawiane jako poddane recyklingowi. Załącznik nr 3 do decyzji opisuje punkty obliczeniowe dla poszczególnych materiałów opakowaniowych. Dla przykładu, dla szkła szkło sortowane, które nie jest poddawane dalszemu przetwarzaniu przed wjazdem do pieca szklarskiego lub do produkcji mediów filtracyjnych, materiałów ściernych, materiałów izolacyjnych z włókien szklanych oraz materiałów budowlanych. W związku z tymi zmianami ustawodawca krajowy będzie musiał dostosować sprawozdawczość i bazy danych do nowych formatów. Skoro powyższe zmiany dotyczą celów od 2025, to rok 2025 musi być pierwszym rokiem sprawozdania danych według nowych zasad. Zmiana ta powinna spełnić postulat, jaki wyłania się z analizy danych liczbowych dotyczących realizacji celów ilościowych w postaci poziomów odzysku w tym recyklingu, mianowicie porównywalność danych a także ich rzetelność.

Prezentowane w tabelach dane dotyczące masy wprowadzonych na rynek opakowań i odpadów opakowaniowych poddanych odzyskowi w tym recyklingowi

⁴²⁹ Dz. U. UE L 112/26, z dnia 26.04. 2019 r.

pochodzą z raportów GUS, który pozyskuje je z Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Co ważne, poziom odzysku i recyklingu za lata 2002–2010 był liczony jako stosunek wielkości odpadów opakowaniowych jakie zostały przyjęte do zakładów przetwarzania w celu poddania odzyskowi/recyklingowi do wielkości wprowadzonych w poszczególnych latach na rynek opakowań podlegających obowiązkowi, a nie masy odpadów opakowaniowych faktycznie poddanych odzyskowi w tym recyklingowi, czyli po odliczeniu zanieczyszczeń. Poza tym uwzględniał także nadwyżki z lat poprzednich. Dopiero zmiana u.op. od 1 stycznia 2014 r. zmodyfikowała sposób obliczania ww. poziomów i wyeliminowała możliwość realizacji poziomów odzysku w tym recyklingu nadwyżkami odpadów opakowaniowych z lat wcześniejszych,

Autorka upatruje braku realizacji celów określonych w art. 1 u.op. w nieprawidłowej legislacji. Autorka przyjmuje zatem za J. Sommerem i J. Wróblewskim założenie, że o skuteczności prawa decyduje poprawna legislacja, którą gwarantują następujące warunki:

1. ustanowienie prawa przez właściwe organy i we właściwej formie;
2. należyte opublikowanie prawa;
3. sformułowanie przepisów w sposób jasny i precyzyjny;
4. normy prawne powinny być w dostatecznym stopniu ogólne i abstrakcyjne;
5. prawo musi być spójne (niesprzeczne);
6. możliwe do zrealizowania, racjonalne;
7. stabilne (nie oznacza, że niezmiennie);
8. realizacja prawa jest zabezpieczona sankcją;
9. musi dotrzeć do adresata;
10. musi cieszyć się społeczną aprobatą i poszanowaniem;
11. zadania i instrumenty ich realizacji powinny być dobrane w sposób adekwatny do regulowanego obszaru.

Badany zespół norm prawnych nie spełnia warunku stabilności prawa, przepisy u.op. są skomplikowane, nieprecyzyjne, a normy prawne rozczłonkowane, co utrudnia ich zrozumienie i realizowanie. Co prawda przepisy u.op. zostały ustanowione przez właściwe organy i we właściwej formie, a także należycie opublikowane jednak nie gwarantuje to ich skuteczności.

Ustawa opakowaniowa, jak i dwie poprzedzające ją ustawy – ustawa o obowiązkach przedsiębiorców i ustawa o opakowaniach – a także wszystkie ich

nowelizacje były uchwalane przez sejm, zatem przez właściwy organ oraz przy zachowaniu procedury legislacyjnej. Były także opublikowane w dzienniku ustaw zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴³⁰. Należyta publikacja aktu prawnego zapewnia zdaniem Z. Kmiecika przepływ informacji o normie do jej adresata. Wiedza o normie jest pierwszym niezbędnym elementem, żeby adresat mógł zachować się zgodnie z normą. Informacja o normie ma wywołać u jej adresata procesy motywacyjne skłaniające go do zachowań zgodnych z normą, które wynikają z obawy przed zastosowaniem przez właściwy organ sankcji. W drugim wariancie pozwala organom stosującym prawo i potencjalnym adresatom na wszczęcie postępowania na wniosek lub z urzędu i określenie w jego wyniku sytuacji prawnej indywidualnego podmiotu⁴³¹. Zdaniem Z. Kmiecika, gdy wiadomości o normach docierają do adresata, można wówczas mówić o skuteczności komunikacyjnej, a ta stanowi element składowy pojęcia skuteczności psychologicznej norm prawnych. Nie można zapewnić skuteczności komunikacyjnej, jeżeli normy są źle skonstruowane, rozporoszone, skomplikowane często zmieniane. Co z tego, że adresat dowie się o treści normy, jeżeli nie będzie mógł odszyfrować jej dyspozycji. Nie zapewni tego także odpowiednie *vacatio legis* i nie zaskakiwanie przedsiębiorców wprowadzeniem przepisów z dnia na dzień. Niestety przepisy wykonawcze wydawane na podstawie upoważnień zawartych w u.op. były wprowadzane w ostatniej chwili bez należytego czasu na zapoznanie się z nimi i dostosowanie się przez przedsiębiorców i organy administracji do ich zapisów. Zdaniem autorki pracy analizowana regulacja nie spełniła wymogu skuteczności komunikacyjnej, która ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia stosowania prawa a zatem realizacji celów bezpośrednich. Dopiero wprowadzenie rejestru i obowiązku wpisu do niego przedsiębiorców, między innymi objętych regulacją u.op., obnażyło brak świadomości jej istnienia i obowiązków, jakie na nich nakłada.

Warunki odnoszące się do formułowania przepisów w sposób jasny i precyzyjny, a norm prawnych dostatecznie ogólnych, abstrakcyjnych, i przede wszystkim niesprzecznych, zostały przez autorkę zbadane poprzez pryzmat stosowania przez ustawodawcę zasad techniki prawodawczej. Każda ustawa, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, powinna zawierać tytuł, przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe. Ustawa, która reguluje dziedzinę uprzednio już uregulowaną, powinna zawierać także

⁴³⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

⁴³¹ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji...*, op. cit., s. 71 i 72.

przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz uchylające. Ustawa u.op. z 2013 r. składa się z 83 artykułów i jest podzielona na 13 rozdziałów, w tym 11 rozdziałów merytorycznych, wśród których znajdują się przepisy tak ogólne, jak i szczegółowe, usystematyzowane w grupy tematyczne, takie jak: rozdział 2. Rejestr; rozdział 3. Gospodarka opakowaniami, rozdział 4. Gospodarka odpadami opakowaniowymi, rozdział 5. Organizacja odzysku opakowań; rozdział 6. Opłata produktowa; rozdział 6a Opłata recyklingowa; rozdział 7. Dystrybucja produktów w opakowaniach oraz obowiązki użytkowników; rozdział 8. Sprawozdawczość; rozdział 9. Audyt zewnętrzny. Przepisy prawa materialnego powinny możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Rozdział 10. zawiera obowiązki organów. Rozdział 11. Administracyjne kary pieniężne i przepisy karne, ponieważ naruszenie przepisów ustawy opakowaniowej nie kwalifikuje się jako naruszenie przepisów kodeksu karnego lub kodeksu wykroczeń, a czyn zmiany w zagrożony karą jest związany tylko z treścią tej ustawy. Rozdział 12. precyzuje zmiany w przepisach obowiązujących. Rozdział 13. zawiera przepisy przejściowe – epizodyczne, dostosowujące i końcowe. Ustawa zawiera także 3 załączniki: 1. określający docelowe poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych; 2. precyzujący sposób obliczania opłaty produktowej; załącznik 3. określający poziom recyklingu odpadów powstałych z produktów, w tym przypadku olejów. W ustawie zawarto 13 jednostek redakcyjnych, tj. ustępów w artykułach zawierających przepisy upoważniające do wydania rozporządzeń wykonawczych. Oznacza to, że u.op. jako akt prawny została zbudowana z zastosowaniem techniki prawidłowej legislacji. Odnosząc się natomiast do norm prawnych, którymi posługuje się u.op., są to normy rozczłonkowane, ponieważ sankcje, jakie zostały przypisane na wypadek zachowania adresata normy w sposób niezgodny z normą, zostały uregulowane w odrębnych jednostkach redakcyjnych u.op. poprzez numeryczne odesłania. Poza tym normy u.op. są normami o charakterze indywidualnym, ponieważ definiują adresata normy poprzez przypisanie mu określonego zespołu cech. Są nimi przedsiębiorcy dokonujący zdefiniowanych w u.op. czynności jak: wprowadzanie opakowań, wprowadzanie produktów w opakowaniach, dokonywanie procesów odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych. Taka konstrukcja powoduje wątpliwości co do tego, kto jest, a kto nie jest adresatem norm prawnych u.op. Wpływa na to chociażby definicja kluczowego dla tej ustawy terminu „opakowania”, która jest skomplikowana i trudna. Niestety przepisy u.op. nie są jasne i precyzyjne. Zbyt duża liczba regulacji została przeniesiona do rozporządzeń wykonawczych, co nie

ułatwia zrozumienia i stosowania przepisów. Z punktu widzenia celu w postaci implementacji przepisów dyrektyw unijnych dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych przepisy u.op. uznać należy za racjonalne. Dokonując ich analizy, autorka pracy nie dostrzegła niespójności rozumianych jako obowiązywanie sprzecznych ze sobą przepisów.

Niestety przepisom u.op. nie można przypisać cechy stabilności. Od daty wejścia w życie u.op., tj. od 1 stycznia 2014 r., do dnia przygotowania niniejszej dysertacji nowelizacji było już dwanaście. Były to nowelizacje zarówno kosmetyczne, jak i znaczące. Stanowiły one reakcję na wątpliwości interpretacyjne powstałe podczas stosowania przepisów lub były konieczne z uwagi na zmiany w prawie polskim czy europejskim. Pierwsza zmiana nastąpiła już w 2015 r. i weszła w życie od 1 stycznia 2016 r. Dotyczyła doprecyzowania zapisu art. 7 u.op. odnoszącego się do wyłączenia stosowania u.op. zawartego w art. 6 ust. 3 u.op. w stosunku do przedsiębiorców, którzy wprowadzili do obrotu w danym roku kalendarzowym produkty w opakowaniach, których łączna masa nie przekracza 1 Mg.

Zmiany te miały charakter porządkujący i zmierzały do uchylenia uciążliwego i zbędnego, a przy tym często nieświadomionego, obciążenia administracyjnego.

Znacząca nowelizacja u.op. weszła w życie 1 stycznia 2018 r.⁴³² i miała na celu dostosowanie polskiego prawa do przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/720 z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy (Dz. Urz. UE L 115 z 06.05.2015, s. 11). Oprócz transpozycji przepisów unijnych przedmiotowy projekt przewidywał wiele zmian, które były wynikiem analizy stosowania ustawy w okresie od dnia jej wejścia w życie tj. 1 stycznia 2014 r. Kolejną znaczącą zmianą dotyczyła wprowadzenia opłaty recyklingowej i została wprowadzona ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw⁴³³. Zmiana ta naprawiała „bubel” legislacyjny, jakim były przepisy wprowadzające obowiązek pobierania opłaty recyklingowej, które były nieprecyzyjne, a przez to budziły wiele wątpliwości. Kilkanaście zmian w ciągu 7 lat obowiązywania u.op. prowadzi do wniosku, że analizowany zespół norm prawnych nie jest stabilny, a motywacje do jego zmiany nie wynikają tylko ze zmiany przepisów

⁴³² Ustawa z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2017/2056.

⁴³³ Dz. U. z 2019 r. poz. 51.

unijnych, ale przede wszystkim z konieczności naprawy wcześniejszych błędów legislacyjnych.

Na marginesie powyższego, autorka wskazuje na opieszale jej zdaniem, podejście polskiego ustawodawcy do implementacji ostatnich zmian jakie miały miejsce w 2018 r. w dyrektywie odpadowej, opakowaniowej jak i w 2019 r. w dyrektywie SUP. Do dnia zakończenia prac nad niniejszą rozprawą, projekty mające na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do tych zmian są na etapie projektów i nie wiadomo, kiedy zostaną skierowane pod obrady sejm i senatu. Nietrudno dziwić się, że Komisja Europejska, postanowiła narzucić krajom członkowskim konkretne rozwiązania prawne w formie rozporządzenia, które będą stosowane bezpośrednio i mają zastąpić dyrektywę opakowaniową. W związku z powyższym, nie można przypisać u.op. przymiotu stabilnego prawa, nadążającego za regulacjami unijnymi.

Brak zrozumienia przez adresatów norm zawartych w u.op. wynika ze skomplikowania definicji takich jak: opakowanie, wprowadzenie do obrotu, obowiązek odzysku i recyklingu, a ponadto z nadmiernej liczby rozporządzeń wykonawczych doprecyzowujących przepisy u.op. Z punktu widzenia skuteczności znaczące jest wywoływanie w adresacie normy pożądanego przez nią zachowania i przez to urzeczywistnienie pożądanego stanu, ale problemem jest brak wiedzy przedsiębiorców o obowiązującej regulacji i obowiązków z niej wynikających. Problem, jaki ujawnił się także podczas analizy u.op., to także kwestia stosowania prawa poprzez organy administracji przejawiająca się w podejmowaniu decyzji stosowania prawa poprzez wydawanie decyzji administracyjnej. Stosowanie prawa przez organy administracji powinno być jednolite, podczas gdy w przypadku u.op. marszałkowie z różnych województw wydają odmienne decyzje w podobnych stanach faktycznych.

Szczególnie ważne z punktu widzenia realizacji celów ustawy jest określenie praw i obowiązków adresatów norm prawnych, które mają zmierzać do realizacji celów bezpośrednich. Najistotniejszym obowiązkiem wynikającym z unijnej zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest obowiązek zapewnienia odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych, który wiąże się dla przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach tak z wkładem finansowym, jak i organizacyjnym w zmniejszenie ilości odpadów opakowaniowych, które powstaną i trafią na składowiska. Drugim istotnym obowiązkiem jest zapewnienie, by opakowania były tak projektowane i produkowane, żeby nie zawierały substancji niezabezpieczonych oraz aby ich masa była ograniczona do niezbędnego minimum wymaganego z punktu

widzenia bezpieczeństwa produktu, dla którego są przeznaczone. Pozostałe obowiązki, takie jak obowiązki ewidencyjne, prowadzenie kampanii edukacyjnych, pełnią zdaniami autorki rolę wspierającą w stosunku do tych pierwszych. Ponadto w przepisach u.op. brakuje obowiązków przypisanych użytkownikom wszystkich produktów w opakowaniach i powiązania systemu gospodarki odpadami komunalnymi z u.op.

Niestety planowane zmiany u.op., dotyczące wdrożenia ROP dla przedsiębiorców wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach, czy systemu kaucyjnego, w ocenie autorki spowodują, że system gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi będzie jeszcze bardziej skomplikowany, a przez to jeszcze mniej zrozumiały dla przedsiębiorców.

Kolejnym czynnikiem gwarantującym skuteczność prawa jest odpowiednio dobrany do celów system zadań, jakie zostały przypisane przez normy u.op. podmiotom administracji państwowej, oraz instrumentów, za pomocą których organy administracji mają te zadania zrealizować.

W przypadku u.op. kluczowa rola w tym zakresie została przypisana organowi szczebla centralnego ministrowi klimatu i środowiska oraz szczebla wojewódzkiego marszałkowi województwa. Pierwszy z organów ma zadania o charakterze organizatorskim i do ich realizacji został wyposażony w instrument w postaci wydawania rozporządzeń wykonawczych. Kluczowa rola w organizacji systemu gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi przypadła marszałkowi województwa. Zostały mu przypisane zadania organizacyjne, zobowiązująco-reglamentacyjne, ale także zadania kontrolne i bezpośrednio wykonawcze. Z uwagi na administracyjny charakter badanej regulacji organy administracji zostały wyposażone w instrumenty dla niej charakterystyczne, to znaczy takie, które korzystają z władztwa administracyjnego.

Dla zapewnienia skuteczności norm prawnych zasadnicze znaczenie ma pojęcie sankcji prawnej, które łączy się zazwyczaj z wyodrębnieniem dwojakiego rodzaju norm sankcjonowanych i sankcjonujących. Normy sankcjonujące to takie, które znajdują zastosowanie w przypadku naruszenia norm nakazujących określone zachowanie. Uruchomienie sankcji prawnej powinno nastąpić zawsze, gdy dochodzi do naruszenia ustanowionego normą prawną zakazu lub nakazu czy też niezgodność zachowania z treścią decyzji organu. By sankcja stanowiła faktyczną gwarancję stosowania prawa, powinna być dotkliwa, współmierna i nieuchronna.

Z. Kmiecik wyróżnia cztery zasadnicze typy sankcji:

1. egzekucyjne,

2. karne,
3. wymierzone w trybie administracyjnym,
4. utrata ważności przez decyzje z mocy prawa⁴³⁴.

Sankcja egzekucyjna ma na celu wyegzekwowanie od podmiotu, na którym ciąży określony obowiązek, za pomocą przewidzianych przez prawo czynności zachowanie zgodne z normą i realizację tego obowiązku. Inaczej niż w przypadku sankcji karnej, która nie służy realizacji obowiązku, a ma na celu wymierzenie określonej dolegliwości za jego niezrealizowanie. Sankcje wymierzone w trybie administracyjnym wiążą się z ustaleniem w formie decyzji konsekwencji określonego zachowania lub zaniechanie i obejmuje najczęściej nakładanie kar administracyjnych lub pozbawianie mocy prawnej decyzji, cofanie uprawnień.

Organ może sam dobierać sankcję lub może być wprowadzony automatyzm, na zasadzie zdarzenie – sankcja. Jak jest w tym przypadku?

Przedstawione rozważania wskazują, że analiza skuteczności regulacji administracyjnoprawnej nie może się odbyć bez ustalenia, jakiego typu sankcje zapewnią realizację określonej dyspozycji prawnej, jaka jest siła jej oddziaływania, w jaki sposób organy korzystają z kompetencji do uruchomienia sankcji. Kluczową w ocenie autorki pracy, ponieważ najbardziej dotkliwą, sankcją w u.op. jest sankcja w postaci opłaty produktowej, a mniej wykorzystywany jest instrument w postaci administracyjnych kar pieniężnych. Niestety brak egzekwowania obowiązków związanych z zapewnieniem masy opakowań, ilością substancji szkodliwych, projektowaniem. Co prawda są administracyjne kary pieniężne, ale nie są egzekwowane.

Bazując na danych z oceny realizacji Krajowych Planów Gospodarki Odpadami, autorka wskazuje problemy, które ujawniały się w poszczególnych okresach obowiązywania omawianej regulacji. W okresie od 2002 do 2013 r. problemem, na który zwracały uwagę raporty, było realizowanie poziomów recyklingu i odzysku w oderwaniu od faktycznych ilości opakowań, w jakich wprowadzono produkty – chodziło o wzmiankowane powyżej nadwyżki z lat wcześniejszych. Poza tym poziomy były realizowane odpadami opakowaniowymi powstającymi nie tylko w gospodarstwach domowych, ale także w zakładach produkcyjnych, jednostkach handlowych, miejscach użyteczności publicznej, różnych gałęziach przemysłu. Nie były uwzględniane w tych ilościach zanieczyszczenia, a jakość odpadów opakowaniowych zbieranych przede wszystkim w gospodarstwach

⁴³⁴ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji...*, op. cit., s. 87.

domowych była tak niska, że uniemożliwiała ich recykling. W omawianym okresie wskazywano na konieczność czynienia nakładów finansowych na rozwój technologii zagospodarowania odpadów opakowaniowych wielomateriałowych i po środkach niebezpiecznych oraz zwiększenie mocy instalacji do przetwarzania odpadów opakowaniowych. Do 2019 r. problemem był także brak wiarygodnego rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie wprowadzania produktów w opakowaniach, przetwarzania, odzysku oraz recyklingu odpadów opakowaniowych.

Poza wskazanymi problemami, autorka pracy chciałaby sformułować postulaty, których spełnienie pozwoliłoby zapewnić lepszą skuteczność przepisów u.op. w realizacji jej celów.

Po pierwsze należałoby uprościć definicję opakowania zawartą w art. 3 u.op. w ten sposób, by pozostał jedynie zapis art. 3 ust.1, zgodnie z którym opakowaniem jest wyrób, w tym wyrób bezzwrotny, wykonany z jakiegokolwiek materiału, przeznaczony do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji produktów, od surowców do towarów przetworzonych i sformułowanie jednoznacznych wytycznych w formie aktu wykonawczego, zgodnie z którymi wyroby spełniające wskazane w definicji ustawowej cechy i normę PN-O-79000:97 „Opakowania. Terminologia” byłyby uznawane za opakowanie lub materiał opakowaniowy.

Po drugie w art. 15 u.op. należałoby wyraz „może” zastąpić wyrazem „jest zobowiązany”, tak żeby umieszczanie na opakowaniach oznaczeń wskazujących na rodzaj materiałów, z których opakowanie jest wykonane, możliwość wielokrotnego użycia opakowań, przydatności do recyklingu, było obowiązkowe.

Kolejnym postulatem jest wprowadzenie w u.op. systemu weryfikacji wielkości opakowania i ograniczenia go do niezbędnego minimum, a także egzekwowanie sankcji za nie spełnienie tego wymogu. Wystarczającym dla weryfikacji wielkości opakowania byłoby odesłanie w art. 13 u.op. do konkretnej normy zharmonizowanej. Dla wymogu ograniczenia wielkości opakowania powinna to być norma PN-EN 13428:2007, która podaje procedurę oceny opakowania w celu uzyskania pewności, że masa i/lub objętość materiału opakowania są zmniejszone do niezbędnego minimum pozwalającego na zachowanie:

- funkcjonalności w całym łańcuchu dostawy i użytkowania;
- bezpieczeństwa i higieny, zarówno w przypadku produktu, jak i w odniesieniu do użytkownika/konsumenta;
- akceptacji opakowanego produktu przez użytkownika/konsumenta.

Co prawda w art. 56 ust. 1 pkt 3 u.op. przewidziano administracyjną karę pieniężną za nie ograniczenie wielkości opakowania do niezbędnego minimum, ale wymierzaniem tej kary powinien zajmować się inspektor inspekcji handlowej, a nie wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Co oznacza, że w art. 58 ust. 2 u.op. powinno zostać dodane odesłanie do art. 56 ust. 1 pkt 3 i równocześnie usunięte z art. 58 ust. 1 u.op.

Przede wszystkim przepis ten powinien być stosowany. Przeprowadzanie podczas kontroli inspektora inspekcji handlowej spełnienia przez opakowania wymagań norm zharmonizowanych zapewniłoby stosowanie w/w przepisów i przyczyniło się do ich skuteczności.

Zróznicowanie sposobu realizacji obowiązku recyklingu odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych, środkach ochrony roślin i opakowaniach wielomateriałowych niepotrzebnie komplikuje system gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, co nie sprzyja jego skuteczności.

Podobnie jak brak raportowania i rozliczania realizacji obowiązku recyklingu odpadów opakowań odpowiednio odpadami wytworzonymi przez przemysł lub konsumenta w zależności od tego, do którego z tych podmiotów produkty w opakowaniach są skierowane.

Organy administracji publicznej szczebla centralnego powinny także prowadzić kampanie edukacyjne dotyczące omawianej regulacji, kierowane do przedsiębiorców, a nie tylko do konsumentów. Właściwym organem do realizacji tego zadania powinien być, w ocenie autorki dysertacji, marszałek województwa. By ten postulat zrealizować należałoby w rozdziale 10 u.op. „Obowiązki organów administracji publicznej” dodać art. 53b o treści: „Marszałek województwa prowadzi szkolenia edukacyjne dla przedsiębiorców podnoszące ich świadomość w zakresie opakowań, odpadów opakowaniowych, ecodesignu i obowiązków przedsiębiorców wynikających z niniejszej ustawy”.

Spis rysunków

| | |
|---|-----|
| Rysunek 1. Oznaczenie opakowania z tworzywa sztucznego | 146 |
| Rysunek 2. Oznaczenie opakowania z papieru i tektury | 146 |
| Rysunek 3. Oznaczenie opakowania ze stali i aluminium..... | 146 |
| Rysunek 4. Oznaczenie opakowania z drewna, w tym z korka..... | 146 |
| Rysunek 5. Oznaczenie opakowania z bawełny i juty..... | 147 |
| Rysunek 6. Oznaczenie opakowania ze szkła..... | 147 |
| Rysunek 7. Oznaczenie opakowania wielomateriałowego (papier, tektura, różne metale) | 147 |
| Rysunek 8. Oznaczenie opakowania wskazujące na możliwość wielokrotnego użycia | 147 |
| Rysunek 9. Oznaczenie opakowania wskazujące na przydatność do recyklingu..... | 148 |
| Rysunek 10. Znak ekologiczny tzw. zielona stokrotka | 148 |
| Rysunek 11. Znak ekologiczny tzw. zielony punkt..... | 148 |
| Rysunek 12. Wynik badania dotyczącego zauważalności przez konsumentów symboli na opakowaniach kosmetyków..... | 156 |
| Rysunek 13. Wynik badania dotyczącego przez konsumentów znajomości znaczenia oznaczeń na opakowaniach kosmetyków..... | 156 |

Spis schematów

| | |
|---|-----|
| Schemat 1. Obieg dokumentów DPO/DPR | 175 |
| Schemat 2. Obieg dokumentów DPO/DPR odpadów z gospodarstw domowych..... | 176 |
| Schemat 3. Obieg dokumentów EDPO/EDPR | 177 |

Spis tabel

| | |
|--|-----|
| Tabela 1. Klasyfikacja odpadów opakowaniowych | 49 |
| Tabela 2. Liczba podmiotów wprowadzających opakowania i liczba podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach z podziałem na województwa..... | 59 |
| Tabela 3. Liczba organizacji odzysku opakowań na dzień 1 stycznia 2020 r. z podziałem na województwa | 67 |
| Tabela 4. Poziomy recyklingu | 154 |

Bibliografia

Publikacje zwarte

- 1) Bar M., Jendrońska J., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.
- 2) Barczak A., Kowalewska E., *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- 3) Barczak A., *Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, pod red. P. Korzeniowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- 4) Błaś A., *Prawne formy działania administracji*, CH Beck, Warszawa 2013.
- 5) Boć J., Błaś A., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- 6) Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia Podstawowe*, PWN, Warszawa 1984.
- 7) Boć J., *O umowie administracyjnoprawnej*, Kolonia Limited 2008.
- 8) Bodnar A., *Nauka o polityce*, Warszawa 1988.
- 9) Borucka-Arctova M., *O społecznym działaniu prawa*, Kraków 1962.
- 10) Cieślak Z., [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- 11) Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.
- 12) Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965.
- 13) Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974.
- 14) Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Dom Organizatora, Toruń 2011.
- 15) Draniewicz B., *Gospodarowanie odpadami i opakowaniami, opłaty*, CH Beck, Warszawa 2005.
- 16) Draniewicz B., *Oplata produktowa*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- 17) Ehrlich S., Opałek K., *Teoria państwa i prawa*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1960.
- 18) Góralczyk W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

- 19) Górski M., [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, pod red. J. Jerzmańskiego, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2002, sip.lex.pl.
- 20) Górski M., *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1992.
- 21) Górski M., *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- 22) Górski M., Rynkiewicz K., *Komentarz do art. 10a Ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych*, ABC 2009.
- 23) Grażawski M., *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania współczesnej administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007.
- 24) Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wydanie IV, opublikowane WKP 2019, komentarz do art. 376 p.o.ś.
- 25) Huchla A., *Danina publiczna. Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999.
- 26) Izdebski H., [w:] *Teoria państwa i prawa*, pod red. S. Ehrlicha, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1960.
- 27) Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII, WKP 2020, www.sip.lex.pl, komentarz do art. 104 kpa.
- 28) Jaworowicz-Rudolf A., [w:] *Instrumenty finansowo-prawne ochrony środowiska. Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, pod red. P. Korzeniowskiego, Warszawa 2010.
- 29) Karpuś K., Rakoczy B., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, pod red. red. B. Rakoczego, LexisNexis 2013, www.sip.lex.pl, komentarz do art. 49 u.o.
- 30) Kmieciak Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.
- 31) Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2014.
- 32) Korzeniowski P., *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Instytut Europejski, Łódź 2001.
- 33) Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975.
- 34) Lang J., [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Wyd. 13, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- 35) Lang J., *Prawo administracyjne w znaczeniu wąskim*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, wyd. 13.
- 36) Lang W., Wróblewski J., *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*, Warszawa 1986.

- 37) Leoński Z., *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 2001.
- 38) Lisowska A., *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy instytucjonalne i programowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- 39) Lisowski P., *Ustrojowe konstrukcje umów w administracji*, [w:] *Umowy w administracji*, pod red. J. Boć, L. Dziewięckiej-Bokun, Wrocław 2008.
- 40) Łętowski J., *System prawa administracyjnego*, tom III, Ossolineum, Wrocław 1978.
- 41) Łopatka A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wyd. 3, Warszawa 1975.
- 42) Malinowski A., *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne*, Warszawa 2012.
- 43) Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Wyd. 3, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora”, Toruń 2014.
- 44) Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- 45) Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- 46) Opalek K., *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Wyd. 2, Warszawa 1969.
- 47) Opublikowano: LEX/el. 2014, www.sip.lex.pl.
- 48) Paczuwski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.
- 49) Partyk A., T. Tomasz, *Ustawa o informowaniu o cenach towarów i usług. Komentarz*.
- 50) Petrażycki L., *Teoria państwa i prawa w związku z teorią moralności*, t. 1–2, PWN, Warszawa 1959.
- 51) *Prawo administracyjne*, pod red. M. Zdyba, J. Stelmasiaka, Seria Akademicka, Wolters Kulwer, Warszawa 2016.
- 52) *Prawo ochrony środowiska*, wyd. 2, pod. red. M. Górskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- 53) Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- 54) Radecki W., *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995.
- 55) Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
- 56) Radecki W., *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska, Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002.
- 57) Rogoziński Z., *Wstęp do statystyki społecznej*, Warszawa 1970.
- 58) Smoktunowicz E., *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987.

- 59) Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problematyka udatności jego struktury*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2005.
- 60) Stahl M., *Cele publiczne i zadania*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007.
- 61) Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1957.
- 62) Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967.
- 63) Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- 64) Tuleja P., *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP*, Wyd. II, WKP 2019.
- 65) Wierczyński G., *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, komentarz do §127 z.t.p., [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- 66) Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999.
- 67) Wróblewski B., *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948.
- 68) Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1973.
- 69) Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, PWN, Warszawa 1989.
- 70) Z. Gawlik, *Komentarz do art. 535 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część szczególna*, LEX 2010.

Artykuły

- 1) Draniewicz B., *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 7.
- 2) Draniewicz B., *Przegląd wybranych instrumentów ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005.
- 3) Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1982, DCXXVII, Prace Prawnicze 99.
- 4) Górski M., *Utrata statusu odpadów – regulacje a ich interpretacja*, „Przegląd Komunalny” 2016/5.

- 5) Gruszecki K., *Kary pieniężne za zanieczyszczanie środowiska*, „Glosa – Przegląd Prawa Gospodarczego” 2002, nr 6.
- 6) Jastrzębski L., *Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 11.
- 7) Jednoroška J., *Administracyjne kary pieniężne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1980, t. 14.
- 8) Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2011, nr 2.
- 9) Lipowicza I., *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Rpk LXXV000 – zeszyt 4, 2016.
- 10) Paczuski R., *Funkcja prawa w ochronie środowiska i wynikające z niej zadania dydaktyczno-wychowawcze*, „Człowiek i Środowisko” 1987, nr 4.
- 11) Peczenik A., *Struktura normy prawnej*, „Studia Prawnicze” 1968, nr 20.
- 12) Skoczny T., *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, „Organizacja. Metody. Technika” nr 11–12.
- 13) Wróblewski J., *Model racjonalnego tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 11.
- 14) Wróblewski J., *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, „Studia Prawnicze” 1980, zeszyt 1–2.
- 15) Wróblewski J., *Skuteczność prawa*, „Studia Prawnicze” 1980, zeszyt 1–2.
- 16) Ziemiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 12.

Akty prawne

- 1) Dyrektywa Rady 91/156/EWG, z dnia 18 marca 1991 r. zmieniająca dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów, Dz.U.UE L 78/32.
- 2) Dyrektywa Rady 94/76/WE, z dnia 22 grudnia 1994 r. zmieniająca dyrektywę 77/388//EWG zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG poprzez wprowadzenie środków przejściowych stosowanych w zakresie podatku od wartości dodanej, w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej dnia 1 stycznia 1995 r., Dz.U UE seria L nr 365/33.
- 3) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851, z dnia 30 maja 2018 r., zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz. U.UE L 150/109.

- 4) Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2005.175.1458. z późn. zm.
- 5) Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami i o opłacie produktowej, Dz. U. 2001.63.639.
- 6) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2003 r. w sprawie oznaczania opakowań, Dz. U. 2003.105.994.
- 7) Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U.2017.2168 z dnia 21.11.2017 z późn. zm.
- 8) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie określania wzorów oznakowania opakowań, Dz. U. 2004.94.927.
- 9) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 października 2013 r. w sprawie przykładowego wykazu wyrobów, które uznaje się albo nie uznaje się za opakowanie, Dz. U. 2013.1274.
- 10) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów DPO i DPR, Dz. U. 2014.1966.
- 11) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie stawek opłat produktowych dla poszczególnych rodzajów opakowań, Dz. U. 2014.1972.
- 12) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów, Dz. U. 2014.1973.
- 13) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie rocznych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstwa domowych, Dz. U. 2014.412.
- 14) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie rocznego audytu zewnętrznego przedsiębiorców wystawiających dokumenty DPO, DPR, EDPO lub EDPR, Dz. U. 2015.2264.
- 15) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", t.j. Dz.U.2016.283.
- 16) Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 czerwca 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o systemie oceny zgodności, Dz. U. 2017. 1226, t.j. z dnia 2017.06.26.
- 17) Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, t.j. Dz.U.2022.1854 z dn. 02.09.2022 r.
- 18) Ustawa z dnia 9 maja 2014 r.o informowaniu o cenach towarów i usług. t.j. Dz.U.2023.168 z dn. 23.01.2023 r.

- 19) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U.2022.2651. z późn. zm.
- 20) Ustawa z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2017.2056.
- 21) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2022.1634. z późn. zm.
- 22) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie stawki opłaty recyklingowej, Dz. U. 2017.2389.
- 23) Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U.2022.470 z dn. 25.02.2022 r.
- 24) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wzorów dokumentów EDPO i EDPR, Dz. U. 2018.1803.
- 25) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 września 2018 r. w sprawie sposobu nadawania numeru rejestrowego podmiotom wpisywanym do rejestru prowadzonego w ramach BDO, Dz. U. 2018.1807.
- 26) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wzorów dokumentów DPO i DPR, Dz. U. 2018.1809.
- 27) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie wysokości stawek opłaty rejestrowej oraz opłaty rocznej, Dz. U. 2018.184. z późn. zm.
- 28) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2018 r. w sprawie minimalnych rocznych poziomów odzysku i recyklingu dla opakowań wielomateriałowych oraz dla opakowań po środkach niebezpiecznych, poniżej których nie mogą zostać określone poziomy w porozumieniu zawierającym z marszałkiem województwa, Dz. U. 2018.2310.
- 29) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie wzorów formularza rejestrowego, formularza aktualizacyjnego i formularza o wykreśleniu z rejestru prowadzonego w ramach Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, Dz. U. 2018.2528.
- 30) Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2019.51.
- 31) Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U.2019.1461.

- 32) Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, Dz. U. 2021. 906.
- 33) Deklaracja Rady z dnia 22 listopada 1973 r. w sprawie programu działania Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony środowiska, Dz. U. C 112 z 20.12.1973 r.
- 34) Deklaracja Rady z dnia 13 czerwca 1977 r. w sprawie programu działania Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony środowiska Dz. U. C 139 z 13.06.1977 r.
- 35) Deklaracja Rady w sprawie programu działań Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony środowiska, Dz. U. C 328 z 15.06.1987 r.
- 36) Deklaracja Rady w sprawie programu działań Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony środowiska, Dz. U. C 46 z 17.02.1983 r.
- 37) Dyrektywa 2004/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz. U. L 47/26 z 18.2.2004.
- 38) Dyrektywa 85/339/EWG Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 lipca 1985 r. w sprawie pojemników na produkty ciekłe przeznaczone do spożycia przez ludzi, Dz. U. L 176.
- 39) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, t.j. Dz.U.2010.185.1243, z późn. zm.
- 40) Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach, Dz. U. 1997.96. 592, z późn. zm.
- 41) Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. tj. 2016 poz. 893 z późn. zm.
- 42) Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/665 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniająca decyzję 2005/270/WE ustanawiającą formaty w odniesieniu do systemu baz danych zgodnie z dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz. U. UE L 112/26.
- 43) Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady NR 768/2008/WE z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylająca decyzję Rady 93/465/EW, Dz. U. UE L 218/82.
- 44) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. U. UE L 2008.312.3.
- 45) Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz. U. UE L 2013.354.171.

- 46) Decyzja Komisji 2005/270/WE z dnia 22 marca 2005 r. ustanawiająca formaty w odniesieniu do systemu baz danych zgodnie z dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz. U. UE L 86/6.
- 47) Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, t.j. Dz.U.1994.49.196, z późn. zm.
- 48) Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, t.j. Dz.U. 2022.699. z późn. zm.
- 49) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U.2022.2556, z późn. zm.
- 50) Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, Dz. U. z 2001 r. nr 63 poz. 638 z późn. zm.
- 51) Ustawa z dnia 4 września 2017 r. o działach administracji rządowej, t.j. Dz.U.2022.2512, z późn. zm.
- 52) Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz.U. 2022.2519. z późn. zm.
- 53) Ustawa z dn. 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. 2023.225. z późn. zm.
- 54) Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U.2019.1461.
- 55) Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów, Dz. U.UE L 114/9 z dnia 27.04.2006 r.
- 56) Rezolucja Rady z dnia 7 maja 1990 r. w sprawie polityki dotyczącej odpadów, Dz. U., nr C 122 z 18.05.1990.
- 57) Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, Dz. U. 2001.63.638.
- 58) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 września 2014 r. w sprawie wzorów oznakowania opakowań, Dz. U.2014.1298.
- 59) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie opakowań, do których nie stosuje się wymagań dotyczących zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniach, Dz. U.2015.137.
- 60) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie sposobu ustalania sumy zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniach, Dz. U.2015.170.

- 61) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, t.j. Dz.U.2019.2028.
- 62) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2018 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych, Dz. U.2018.2306.
- 63) Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów, Dz. U.2020.10.
- 64) Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U.2021.888.
- 65) Decyzja Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie wspólnotowego programu polityki i działań w odniesieniu do środowiska i zrównoważonego rozwoju, Dz. U. C 138 z 17.5.1993 r.
- 66) Decyzja Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, Dz. U. UE L 2002.242.
- 67) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, Dz. U. UE L 2019.155.1.
- 68) Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE C 326/1 z 26.10.2012.
- 69) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE, Dz. U. UE L 342.1 z 22.12.2009.
- 70) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 66/2010 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie oznakowania ekologicznego UE, Dz. U. UE L 27/1 z 30.1.2010.
- 71) Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagań technicznych i wymagań związanych z bezpieczeństwem stosowania dla instrumentów i sprzętu weterynaryjnego, Dz.U.2004.118.1243.

- 72) Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010”, M.P.2003.33.433.
- 73) Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu "Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016", M.P. 2009.34.501.
- 74) Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017.260.
- 75) Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”, M.P. 2019.794.
- 76) Obwieszczenie Prezesa Polskiego Komitetu Normalizacyjnego z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie wykazu norm zharmonizowanych, M.P. 2018.288.
- 77) Orzeczenie TK z dnia 12 stycznia 1993 r., U 4/92, OTK 1993, nr 1, poz. 1.
- 78) Postanowienie TK z dnia 20 stycznia 1993 r., S 1/93, OTK 1993, nr 1, poz. 18.
- 79) OSNP 1996, nr 16, poz. 218.
- 80) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie minimalnych rocznych poziomów odzysku i recyklingu dla opakowań wielomateriałowych oraz dla opakowań po środkach niebezpiecznych, w poszczególnych latach, poniżej których nie mogą zostać określone poziomy w porozumieniu zawieranym z marszałkiem województwa, Dz.U.2014.618.
- 81) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie dokumentów potwierdzających odrębnie odzysk i odrębnie recykling, Dz.U.2005.58.510.
- 82) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 października 2013 r. w sprawie przykładowego wykazu wyrobów, które uznaje się albo nie uznaje się za opakowanie, Dz.U.2013.1274.
- 83) Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.
- 84) Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U.2023.221, z późn. zm.
- 85) Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle, t.j. Dz.U.2020.2159, z późn. zm.
- 86) Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz.U.2022.1622, z późn. zm.

- 87) Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, Dz.U.2004.11.97.
- 88) Ustawa z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U.2003.7.78.
- 89) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, Dz.U. 2004.96.959.
- 90) Ustawa z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz opłacie produktowej i opłacie depozytowej, Dz.U.2005.33. 291.
- 91) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U.2022.1360. z późn. zm.
- 92) Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, t.j. Dz.U.2022.1113, z późn. zm.
- 93) Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach i innych ustaw, Dz. U.2005.175.1458.
- 94) Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, t.j. Dz.U.2019.579, z późn. zm.
- 95) Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o kształtowaniu i ochronie środowiska, t.j. Dz.U.1994.49.196, z późn. zm.
- 96) Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. zmieniającej ustawę o odpadach oraz niektóre inne ustawy, Dz.U.2019 poz. 1403, z późn. zm.
- 97) Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U.2021.2151.
- 98) Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, tj. Dz.U. 2020.2261.
- 99) WSA w Warszawie, z dnia 16 czerwca 2016 r. IV SA/Wa 380/16.
- 100) WSA w Warszawie, z dnia 16 czerwca 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 374/16.
- 101) WSA z dnia 14 maja 2007 r. IV SA/Wa 504/07.
- 102) Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2015 r. II OSK 2499/13.
- 103) Wyrok NSA z 5 kwietnia 2011 r., II OSK 654/2010.
- 104) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., OTK1999/6/20.

Publikacje internetowe

- 1) *Effectiveness of the essential requirements for packaging and packaging waste and proposals for reinforcement*, Eunomia, Bruksela 2020, online: <https://bit.ly/33H0CW9> (dostęp: 22.02.2022 r.).
- 2) Encyklopedia PWN, online: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/opakowanie;3951217.html> (dostęp: 6.01.2018 r.).
- 3) Encyklopedia Zarządzania, online: <https://mfiles.pl/pl/index.php/Cena> (dostęp: 17.01.2022 r.).
- 4) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11987-2020-INIT/en/pdf>
- 5) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_15_6203 (dostęp 10.07.2021 r.).
- 6) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_420 (dostęp 10.07.2021 r.).
- 7) <https://www.consilium.europa.eu/media/48870/st-7121-2021-init.pdf> (dostęp: 20.05.2021 r.).
- 8) *Inspekcja Handlowa – raporty, informacje, sprawozdania*, online: <https://bit.ly/3JOerSi> (dostęp: 5.07.2020 r.)
- 9) Internetowy słownik języka polskiego PWN, online: <https://sjp.pwn.pl/sjp/instrument;2561690.html> (dostęp: 14.01.2022 r.).
- 10) Internetowy słownik Języka polskiego PWN, online: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/rejestr.html> (dostęp: 17.01.2022 r.).
- 11) Internetowy słownik języka polskiego PWN, online: <https://sjp.pwn.pl/sjp/wykonac;2539430.html> (dostęp: 12.02.2021 r.).
- 12) *Kto płaci, a kto powinien płacić za odpady opakowaniowe?* Online: <https://bit.ly/3JIM0oC> (dostęp: 10.05.2020 r.).
- 13) Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy z 11.03.2020, online: <https://bit.ly/3FDaTQa> (dostęp: 18.01.2022 r.).
- 14) *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015, s. 175, online: www.trybunal.gov.pl (dostęp: 20.05. 2021 r.).

- 15) Rakoczy B., [w:] Z. Bukowski, J. Ciechanowicz-McLean, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, komentarz do art. 13 p.o.ś., LexisNexis 2007, online: www.sip.pl (dostęp: 20.05.2021 r.).
- 16) Raport GUS Ochrona Środowiska 2020. Online: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2020,1,21.html> (dostęp: 24.02.2022 r.).
- 17) *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, pod red. J. Jendroński, online: <https://bit.ly/3tnHWW1> (dostęp: 14.01.2022 r.).
- 18) Uzasadnienie do projektu ustawy opakowaniowej, druk sejmowy 815, www.sejm.gov.pl
- 19) Uzasadnienie do projektu ustawy p.o.ś. z 2001 r., online: <https://sip.lex.pl/#/act-project/100768195/1> (dostęp: 20.05.2021 r.).
- 20) Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wyd. II, komentarz do art. 1, Wolters Kluwer 2016, online: www.sip.lex.pl (dostęp: 20.05.2021 r.).

Summary of the doctoral dissertation entitled
Effectiveness of Polish legal regulations regarding packaging and packaging waste management.

More than 20 years have passed since the adoption of the first Act on Packaging and Packaging Waste in 2001, and only two comments to this Act have been prepared during that time. The first one published in 2005 by C.H. Beck authored by Bartosz Draniewicz entitled *Waste and packaging management - fees* and the second one published by Wolters Kluwer in 2009 - *Act on packaging and packaging waste. Comments* by Marek Górski and Karolina Rynkiewicz. Since then, no comprehensive study has appeared regarding the provisions of the Act on Packaging and Packaging Waste of 2001 or the Act of 13 June 2013 on Packaging and Packaging Waste Management, hereinafter referred to as the Act on Packaging and Packaging Waste Management. The objectives of EU law and the tools for their implementation in the field of packaging waste must change and Polish legislation must also change. As a result of that scope of experience, the author of this work asked a research question whether the provisions of Polish legal regulations regarding packaging and packaging waste are effective because they achieve the goals set by the legislator since they change so often and are not understandable to the entities applying them. The consequence of the research question is to formulate a research thesis: implementation of the objectives specified in the Act on Packaging and Packaging Waste Management means that the legal norms of that Act are effective. The work primarily uses the legal and dogmatic research method. In order to determine the actual content of the analysed legal texts, logical-linguistic interpretation was used, based on the interpretation of legal provisions using the rules of meaning and construction appropriate to legal and natural language and the rules of correct thinking, as well as teleological interpretation, which made it possible to determine the meaning of the provision, taking into account the purpose envisaged by the legislator. In addition to the analyses carried out in this way, the achievements of doctrine and case law were used. In the initial considerations, in particular in the first chapter of the work, a theoretical and legal method based on the literature on the subject was also used. The analyses carried out in this way allowed us to determine the way of defining concepts related to the subject of the work. Analyses regarding the practical aspects of applying the analysed set of legal norms were also based on the author's practical experience resulting from many years of providing legal assistance as a legal advisor. When analysing a set of legal norms, the author used the achievements of the science of

administrative law regarding both the legal norm itself and the understanding of this norm, as well as the structure of the examined norms and their classification. She also deals with the origins, establishment, compliance and application of administrative law provisions. Her goal is not only to learn about legal norms and determine the relationships between them, but also the conditions for their implementation, determining their effectiveness and specifying all consequences of their validity - both legal and extra-legal. Additionally, to illustrate the actual situation, the author used statistical data on packaging and packaging waste published in the Central Statistical Office's reports, in the database on products and packaging, data reported by Poland to the European Commission, and data contained in the National Waste Management Plans. Additionally, the author used the data from a report on a qualitative and quantitative survey of consumers and producers prepared as part of the "Packaging Just Right" campaign, of which she is the originator. The work consists of an introduction, six chapters and a conclusion. Chapter one titled *The effectiveness of law from a theoretical perspective* is of an introductory nature, and its aim is to present theoretical considerations on the effectiveness of law, which provide the author with a basis for defining the elements on the basis of which she will analyse the effectiveness of the provisions of the Act on Packaging and Packaging Waste Management. Chapter two is titled *Terminological issues. The subjective and objective scope* includes a systematization of concepts characteristic of the analysed regulation. The subject of the considerations contained in chapter three entitled *Objectives in the field of packaging waste* is to present the objectives that the Polish legislator undertakes to implement directly and indirectly, dividing them into objectives resulting from the political and normative documents in force in the European Union and Poland. Chapter four presents the obligations of the addressees of the analysed legal norms. Then, in chapter five, there were analysed the tasks to be performed by specific administrative bodies in the field of packaging and packaging waste. Chapter six is an analysis of the legal and administrative instruments with which administrative bodies have been equipped to implement the tasks described in chapter five. At the end of the work, the author considers whether the findings and assessments made in the previous chapters are possible for practical use, attempting to formulate postulates and solutions in the field of law-making and application.

The doctoral dissertation covers the legal status as of March 31, 2023.