



## **Raport regulacyjny**

**w sprawie wybranych zagadnień prawnych związanych z praktyką stosowania przepisów Ustawy o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, a także kierunków preferowanych zmian normatywnych sprzyjających transparentnemu rozwojowi rynku zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz ochronie środowiska naturalnego**

*Raport opracowano na zamówienie:*

**Auraeko Organizacja Odzysku Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego S.A.**

**Biosystem Elektrorecykling Organizacja Odzysku Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego S.A.**

**Electro-System Organizacja Odzysku Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego S.A.**

*Opracowanie:*

Dr hab. Marcin Matczak, Radca prawny, Partner DZP,

Dr Tomasz Zalański, Radca prawny, Counsel DZP,

Daniel Chojnacki, Radca prawny, Counsel DZP,

Maciej Białek, Prawnik DZP.

Warszawa, grudzień 2013 r.

## STRESZCZENIE

W związku z obowiązkiem implementacji Dyrektywy 2012/19/UE prowadzone są prace nad nową ustawą o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Obecne problemy rynku ZSEE (w tym przede wszystkim rozmiary tzw. *szarej strefy*) wskazują na konieczność dokonania zasadniczych zmian w regulacji powyższej problematyki.

Jednym z najbardziej istotnych postanowień nowej Dyrektywy jest modyfikacja klasyfikacji sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Obecny podział nie uwzględnia kosztu przetworzenia, co prowadzi do niskiego poziomu zbierania i przetwarzania sprzętu najbardziej problematycznego z punktu widzenia ochrony środowiska. W naszej ocenie wysoce wskazane jest w związku z tym wcześniejsze wprowadzenia nowej klasyfikacji do prawa polskiego.

Skorzystanie z przewidzianej przez Dyrektywę możliwości standaryzacji procesów przetwarzania wykluczy sytuację, w której podmiot uprawniony do wydawania zaświadczeń nie dysponuje faktycznie technologią konieczną do jego prawidłowego przetworzenia. W efekcie powinno to doprowadzić do znacznego zmniejszenia problemu tzw. *handlu kwitami*. W związku z powyższą propozycją pozostaje również postulat modyfikacji procedury wydawania pozwoleń. Analogicznie do rozwiązania przewidzianego w ustawie o recyklingu pojazdów, wydanie pozwolenia powinno zostać poprzedzone obowiązkową weryfikacją informacji podanych we wniosku poprzez sprawdzenie funkcjonowania instalacji i urządzeń.

Do osiągnięcia celów wyznaczonych przez Dyrektywę konieczne będzie zwiększenie ilości zbieranego zużytego sprzętu poprzez bardziej skuteczne zainteresowanie jego użytkowników udziałem w systemie ZSEE. Proponujemy wprowadzenie w ograniczonym zakresie systemu opłat depozytowych (analogicznego do obowiązującego na mocy ustawy o bateriach i akumulatorach) oraz wprowadzenie postanowienia, zgodnie z którym w przypadku dostawy nowego sprzętu, obowiązek nieodpłatnego przyjęcia ZSEE będzie obejmował także jego odbiór z gospodarstwa domowego.

Zwiększenie poziomu zbierania i przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, a także intensyfikacja ochrony środowiska naturalnego, wymagają stworzenia systemu monitoringu jego przemieszczania. Proponujemy aby system ten był prowadzony przez marszałków województw, co zapewni jego spójność z kierunkiem regulacji przewidzianym w Ustawie o odpadach. System ten nie powinien także zawierać regulacji tworzącej nadmierne obciążenia administracyjne dla podmiotów rynku ZSEE, lecz w sposób możliwie najpełniejszy wykorzystywać istniejące kanały przepływu informacji, kontroli i nadzoru podmiotów rynku ZSEE. Powinien także gwarantować ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa oraz zasad konkurencyjności na rynku ZSEE.



Postulujemy także daleko idącą zmianę charakteru przepisów sankcyjnych z karnego na administracyjny. Efektem takiej zmiany będzie zwiększenie dolegliwości kary, obiektywny charakter odpowiedzialności, bezpośrednia odpowiedzialność podmiotu prowadzącego zakład przetwarzania oraz zmniejszenie obciążenia prokuratury i sądów karnych, przy przekazaniu stosownych kompetencji wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. W rezultacie opłacalność działalności w szarej strefie w zakresie ZSEE powinna ulec istotnej redukcji.

Uważamy także, iż niezbędne jest usunięcie luki istniejącej w obecnie obowiązujących przepisach sankcjonujących naruszenie art. 44 ust. 2 Ustawy ZSEE. Represją powinien zostać objęty nie tylko brak usuwania składników niebezpiecznych, materiałów i części składowych określonych w załączniku do ustawy, lecz także usuwanie go w sposób niezgodny z postanowieniami tego załącznika.

## I. ZAKRES PRZEDMIOTOWY RAPORTU

Przedmiotem niniejszego Raportu jest analiza zagadnień o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania dotychczasowej, a także kształtu przyszłej regulacji, dotyczącej zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (dalej: „**ZSEE**”). Raport zawiera zatem analizę:

- dotychczasowej praktyki stosowania odpowiednich przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (dalej: „**Ustawa ZSEE**”), celem wskazania przyczyn powstawania tzw. *szarej strefy* na rynku ZSEE, oraz mankamentów tej praktyki, w szczególności w odniesieniu do gospodarowania odpadami niebezpiecznymi ZSEE (odpady sprzętu chłodniczego, monitory komputerowe, odpady zawierające rtęć);
- procesu kontroli i monitorowania jakości instalacji do przetwarzania odpadów niebezpiecznych oraz właściwych standardów technicznych koniecznych dla ich prowadzenia;
- istniejącego systemu monitoringu ZSEE,
- obowiązujących zasad odpowiedzialności karnej z tytułu naruszenia Ustawy ZSEE, w szczególności zasadności wprowadzenia zmian normatywnych zapewniających prawidłowe przetwarzanie sprzętu chłodniczego i skuteczne egzekwowanie istniejących obowiązków w tym zakresie.

W ramach Raportu przedstawiono także propozycje zmian normatywnych, które są konsekwencją analizy prawnej przedmiotowych zagadnień. Propozycje te zostały opracowane w formie projektu konkretnych przepisów przyszłej Ustawy ZSEE

odpowiadających wymaganiom stawianym dla projektów ustaw przez Zasady techniki prawodawczej. Projektowane przepisy, o których mowa wyżej, zostały ujęte w tekście Raportu, co z jednej strony jest uzasadnione faktem, że projekt nowej Ustawy ZSEE nie został jak dotąd podany do wiadomości publicznej, co uniemożliwia odpowiednie umiejscowienie tych przepisów w systematyce ustawy; z drugiej strony przyjęcie takiego założenia pozwala lepiej odnieść treść przepisu do jego uzasadnienia wynikającego z treści Raportu.

## II. ŹRÓDŁA PRAWA

Niniejszy Raport regulacyjny opracowano na podstawie następujących źródeł prawa krajowego:

- 1) Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 z późn. zm., dalej: „**Konstytucja RP**”),
- 2) Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 roku poz. 1155, dalej: „**Ustawa ZSEE**”),
- 3) Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 roku poz. 21, dalej: „**Ustawa o odpadach**”),
- 4) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity, tekst jednolity Dz. U. z 2013 roku poz. 1232, z późn. zm., dalej: „**Ustawa - Prawo ochrony środowiska**” lub „**UPOŚ**”),
- 5) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową (Dz. U. nr 121 poz. 1263, z późn. zm., dalej: „**Ustawa o substancjach zubożających warstwę ozonową**”),
- 6) Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. nr 75 poz. 493, z późn. zm., dalej: „**Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie**”),
- 7) Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 roku poz. 672, z późn. zm., dalej: „**USDG**”),
- 8) Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1162., dalej: „**Ustawa o recyklingu pojazdów**”),
- 9) Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. nr 153 poz. 1503, z późn. zm., dalej: „**Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji**”),



- 10) Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. nr 79 poz. 666, z późn. zm., dalej: „**Ustawa o bateriach i akumulatorach**”),
- 11) Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 391, z późn. zm., dalej: „**UCPG**”),
- 12) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100 poz. 908, dalej: „**Zasady techniki prawodawczej**”);

a także źródeł prawa UE:

- 13) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 2007, Nr 306, str. 1, z późn. zm., dalej: „**TFUE**”),
- 14) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE), (Dz. Urz. UE L 2012 Nr 197, str. 38, z późn. zm., dalej: „**Dyrektywa 2012/19/UE**”),
- 15) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/96/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE), (Dz. Urz. UE L 2003 Nr 37, str. 24, dalej: „**Dyrektywa 2002/96/WE**”) – obecnie uchylona,
- 16) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/66/WE z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG (Dz. Urz. UE L 2006 Nr 266, str. 1, z późn. zm., dalej: „**Dyrektywa 2006/66/WE**”),
- 17) 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 2008 Nr 312, str. 3, dalej: „**Dyrektywa 2008/98/WE**”).

W zakresie informacji dotyczących technicznych oraz środowiskowych warunków przetwarzania sprzętu chłodniczego, na potrzeby analizy prawnej niniejszego Raportu oraz jego wniosków, sięgnięto do ustaleń:

- 1) Raportu Instytutu im. E. Kwiatkowskiego opracowanego przez zespół pod kierownictwem merytorycznym prof. K. Żmijewskiego, *Rynek Recyklingu Zużytego Sprzętu Chłodniczego w Polsce*, Warszawa 2013<sup>1</sup>,
- 2) Raportu Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Funkcjonowanie i nieprawidłowości w systemie zarządzania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym (ZSEE) w Polsce*, Warszawa 2010<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> [http://www.proinwestycje.pl/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=546&Itemid=](http://www.proinwestycje.pl/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=546&Itemid=)



- 3) Raportu Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Najważniejsze wydarzenia na rynku zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (ZSEE) w okresie ostatnich dwunastu miesięcy*, Warszawa 2011<sup>3</sup>,
- 4) European Committee for Electrotechnical Standardization, *Collection, logistics & treatment requirements for WEEE – Part 1: General treatment requirements (final draft)*, Bruksela 2013<sup>4</sup>,
- 5) Raportu Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, *Raport o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w 2010 roku*, Warszawa 2011<sup>5</sup>,
- 6) Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Departament Kontroli Rynku, *Działania IOŚ w likwidacji szarej strefy w gospodarce odpadami użytkowymi*, Aura – Ochrona Środowiska 12/2011, s.19-22<sup>6</sup>,
- 7) Dziennik Gazeta Prawna ekstra: *Elektrośmieci, Prawo i Praktyka*, 26 maja 2011 r.<sup>7</sup>.

W toku prac nad niniejszym Raportem wzięto także pod uwagę treść Założeń projektu Ustawy ZSEE, przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 17 września 2013 r., a także dokumenty zgromadzone w toku prac nad tymi założeniami<sup>8</sup>.

### III. OBOWIĄZUJĄCA REGULACJA ZSEE – ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Ustawa ZSEE implementuje do polskiego porządku prawnego postanowienia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/96/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE) i obejmuje dwie płaszczyzny regulacji: wymagania dotyczące sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zasady postępowania z takim sprzętem po jego zużyciu. Zgodnie z art. 1 Ustawy ZSEE, jej celem jest ograniczenie ilości powstających odpadów oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu zbierania, odzysku i recyklingu zużytego sprzętu. Zakres przedmiotowy Ustawy ZSEE obejmuje więc zasadniczo cały cykl życia produktu, jakim jest sprzęt elektryczny i elektroniczny: od fazy jego powstania do fazy poddania go odzyskowi lub unieszkodliwieniu<sup>9</sup>. Ustawa definiuje pojęcia istotne z punktu widzenia systemu gospodarowania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym,

<sup>2</sup> [http://www.ibngr.pl/content/download/967/9461/file/ZSEE\\_Raport\\_2011.pdf](http://www.ibngr.pl/content/download/967/9461/file/ZSEE_Raport_2011.pdf).

<sup>3</sup> tamże.

<sup>4</sup> [http://www.piit.org.pl/\\_gAllery/17/25/17250/PKN\\_Normy-prEN\\_50625-1E.pdf](http://www.piit.org.pl/_gAllery/17/25/17250/PKN_Normy-prEN_50625-1E.pdf).

<sup>5</sup> [http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011\\_08/26cae3fc19991a20427c5142f415783a.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_08/26cae3fc19991a20427c5142f415783a.pdf).

<sup>6</sup> <http://sigma-not.pl/publikacja-64164-dzialania-ios-w-likwidacji-szarej-strefy-w-gospodarce-odpadami-pouzytkowymi-aura-2011-12.html>.

<sup>7</sup> <http://edgp.gazetaprawna.pl/index.php?act=mprasa&sub=page&id=59096>.

<sup>8</sup> Dokumenty dostępne poprzez stronę podmiotową BIP Rządowego Centrum Legislacji.

<sup>9</sup> M. Duczmal (red.), E. Kozakiewicz, M. Tomczak, G. Wiśniewski, *Ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Komentarz*, Warszawa 2009.



w szczególności pojęcia wprowadzającego sprzęt, zbierającego zużyty sprzęt, procesu przetwarzania i punktu skupu złomu. Określa ponadto obowiązki i zasady odpowiedzialności poszczególnych przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie wprowadzania sprzętu, zbierania zużytego sprzętu, jego przetwarzania, recyklingu i innych niż recykling procesów odzysku, a także organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Ustawa ZSEE w okresie jej obowiązywania ulegała licznym nowelizacjom. W perspektywie ośmiu lat obowiązywania regulację tę zmieniano dziewięciokrotnie; o konieczności kolejnych zmian przesądza fakt uchYLENIA Dyrektywy 2002/96/WE przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, rodzący konieczność pilnej transpozycji nowych przepisów unijnych do porządku krajowego. Termin implementacji ww. Dyrektywy upływa bowiem 14 lutego 2014 r.

W związku z powyższym ustawodawca podjął pracę nad przygotowaniem od podstaw nowej Ustawy ZSEE. Prace nad treścią tej ustawy zostały poprzedzone opracowaniem Założeń projektu Ustawy ZSEE. Rada Ministrów przyjęła założenia projektu Ustawy ZSEE w dniu 17 września 2013 r. Założenia te zostały następnie przesłane – zgodnie z tokiem prac legislacyjnych – do Rządowego Centrum Legislacji, w którym rozpoczęto prace nad opracowaniem nowej Ustawy ZSEE. Aktualnie Rządowe Centrum Legislacji nadal pracuje nad treścią nowej Ustawy ZSEE.

## **IV. PROBLEM SZAREJ STREFY NA RYNKU ZSEE**

### **1. Identyfikacja problemu *szarej strefy* rynku ZSEE**

Jednym z najważniejszych problemów wymagających rozwiązania w toku prac legislacyjnych, dotyczących nowej Ustawy ZSEE, jest kwestia tak zwanej *szarej strefy* działającej w obszarze zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Wśród dotychczasowych wypowiedzi dotyczących przedmiotowego problemu nie powstała powszechnie przyjęta, precyzyjna definicja *szarej strefy*. Przyjmujemy zatem na potrzeby niniejszego Raportu, iż obejmuje ona przede wszystkim tak zwany *handel kwitami*, polegający na:

- a) tworzeniu fałszywych dokumentów poświadczających zebranie i przetworzenie sprzętu, które to czynności w ogóle nie miały miejsca,
- b) tworzeniu fałszywych dokumentów potwierdzających recykling odpadów wytworzonych w wyniku przetwarzania zużytego sprzętu



- c) fałszowaniu dokumentów poprzez zawyżenie masy przetworzonego sprzętu,
- d) poświadczaniu w dokumentacji zebrania i przetworzenia innego sprzętu niż został w rzeczywistości przetworzony<sup>10</sup>.

Innymi zjawiskami z zakresu *szarej strefy*, występującymi w powiązaniu z powyższym procederem lub od niego niezależnie, są:

- a) nieprawidłowe przetwarzanie niektórych rodzajów zużytego sprzętu, głównie lodówek i telewizorów, jak również sprzętu oświetleniowego, demontowanie zebranego sprzętu poza zakładami przetwarzania, a więc w miejscach gdzie obowiązujące prawo tego zabrania (najczęściej w punktach skupu złomu lub nielegalnych, niespełniających wymogów bezpieczeństwa zakładach),
- b) zaniżanie kosztów przetwarzania zużytego sprzętu,
- c) przekazywanie odpadów z demontażu ZSEE do odzysku i recyklingu nieuprawnionym odbiorcom,
- d) wprowadzanie sprzętu na rynek bez dokonania wpisu do rejestru GIOŚ<sup>11</sup>.

## 2. Analiza prawna

### 2.1. Uwaga wprowadzająca

Analiza uregulowań dotyczących zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego prowadzi do wniosku, iż obowiązująca konstrukcja tego systemu sprzyja powstawaniu i funkcjonowaniu *szarej strefy*. Opiera się on bowiem *prima facie* na mechanizmach rynkowych, jednakże nabywca nie jest faktycznie zainteresowany jakością usługi. Producent (lub podmiot wykonujący jego obowiązki) potrzebuje jedynie poświadczenia jej wykonania. Podmiot faktycznie ponoszący koszty, a więc konsument oraz przede wszystkim wprowadzający, nie odnosi zaś indywidualnych korzyści z uczestnictwa w systemie, poza uniknięciem sankcji<sup>12</sup>.

Implementacja Dyrektywy 2012/19/UE nie nastąpi w formie nowelizacji obowiązującej, lecz poprzez opracowanie nowej Ustawy ZSEE<sup>13</sup>. Nie jest zatem zasadne postulowanie konkretnych zmian w istniejących przepisach tego aktu, lecz konieczne będzie opracowanie propozycji nowych uregulowań.

<sup>10</sup> Por. Projekt założeń projektu ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, s. 10; IBnGR, *Najważniejsze wydarzenia (...)*, s. 3; IBnGR, *Funkcjonowanie (...)*, s. 42; GIOŚ, *Działania (...)*, s. 19; E. J. Lipińska, *Problemy (...)* oraz wypowiedzi M. Peterlika (IBnGR) i M. Szymborskiej (MŚ), w: *Nadal powstaje dokumentacja zawyzająca recykling*, Elektrośmieci. Prawo i praktyka., s. F2.

<sup>11</sup> Por. IBnGR, *Najważniejsze wydarzenia (...)*, s. 3-4; IBnGR, *Funkcjonowanie (...)*, s. 46-47; GIOŚ, *Działania (...)*, s. 19; E. J. Lipińska, *Problemy (...)* oraz wypowiedzi M. Peterlika (IBnGR) i M. Szymborskiej (MŚ), w: *Nadal powstaje dokumentacja (...)*, s. F2.

<sup>12</sup> Por. IBnGR, *Funkcjonowanie (...)*, s. 72 oraz wypowiedź M. Peterlika (IBnGR) w: *Nadal powstaje dokumentacja (...)*, s. F3.

<sup>13</sup> Zob. Projekt założeń projektu ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, s. 3.



## 2.2. Standaryzacja procesów

Przepis art. 8 ust. 5 Dyrektywy 2012/19/UE upoważnia państwa członkowskie do ustanowienia minimalnych standardów jakości dla przetwarzania zebranego ZSEE. Brzmienie przepisu zarówno w polskiej wersji językowej (*dla przetwarzania*) jak i w angielskiej (*for the treatment*) wskazuje, iż przepisem tym z całą pewnością mogą być objęte uregulowania dotyczące samego procesu przetwarzania. Należy przy tym odnotować, iż zgodnie z treścią powyższego ustępu, analogicznym upoważnieniem dysponuje także Komisja.

Przepis art. 5 ust. 1 Dyrektywy 2012/19/UE nakazuje państwom członkowskim przyjęcie odpowiednich środków by zapewnić m.in. właściwe przetwarzanie wszystkich zebranych ZSEE, *w szczególności i w pierwszym rzędzie w przypadku sprzętu działającego na zasadzie wymiany temperatury, zawierającego substancje zubożające warstwę ozonową i fluorowane gazy cieplarniane, w przypadku lamp fluorescencyjnych zawierających rtęć, paneli fotowoltaicznych i sprzętu małogabarytowego, o którym mowa w kategoriach 5 i 6 w załączniku III.* W związku ze skalą funkcjonujących obecnie patologii na rynku ZSEE, nie jest uzasadniony wniosek, że Polska zapewnia na dzień dzisiejszy właściwe przetwarzanie zużytych sprzętów. Jedną z najistotniejszych przyczyn tego stanu rzeczy jest bardzo niski poziom szczegółowości wymagań odnoszących się do prowadzących zakłady przetwarzania. Równolegle na rynku funkcjonują legalnie firmy dysponujące analogicznymi urządzeniami przenośnymi, które – zdaniem Instytutu – nie umożliwiają przeprowadzenia we właściwy sposób procesu odsysania freonów. Stopień technicznej złożoności przedmiotowej problematyki wymaga zatem uregulowania niniejszej problematyki na poziomie centralnym, co umożliwia art. 5 ust. 1 Dyrektywy 2012/19/UE<sup>14</sup>.

W obecnym stanie prawnym wymagania techniczne dotyczące procesu przetwarzania są przedmiotem regulacji art. 45 oraz art. 46 ustawy ZSEE. Przepis art. 45 wskazuje na konieczne wyposażenie miejsca magazynowania zużytego sprzętu (a więc jedynie wyłącznie pośrednio odnosi się do procesu przetwarzania), zaś art. 46 reguluje wyposażenie samego zakładu. Są to wymagania o niskim poziomie szczegółowości, nie obejmujące charakterystyki wskazanych urządzeń. Należy zgodzić się z konkluzją Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej „GIOŚ”), wyrażoną w raporcie za rok 2010, iż nie jest to uregulowanie wystarczające<sup>15</sup>.

Z punktu widzenia techniki legislacyjnej nie ma przeciwwskazań dla zamieszczenia szczegółowych wymogów technicznych w załączniku do ustawy (Zasady techniki prawodawczej wskazują w § 29 ust. 2, iż *[w] załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym*).

<sup>14</sup> Por. IBnGR, *Funkcjonowanie (...)*, s. 49.

<sup>15</sup> Por. GIOŚ, *Raport (...)*, s. 19.

W polskim systemie prawnym specyfikacje techniczne są jednak zasadniczo przedmiotem rozporządzeń wykonawczych. Projekt takiego rozporządzenia – wobec jego znaczenia dla całej zmiany – powinien być przygotowany już na etapie prac nad projektem ustawy, zgodnie z § 13 Zasad techniki prawodawczej.

Przepis zawierający stosowne upoważnienie byłby zawarty w rozdziale dotyczącym obowiązków prowadzącego zakład przetwarzania i – zgodnie z sugestią GIOŚ – odpowiadałby treścią analogicznemu art. 22 ustawy o recyklingu pojazdów.

Jak zostało to wskazane powyżej, przepis art. 8 ust. 5 Dyrektywy 2012/19/UE w akapicie 4 upoważnia Komisję do przyjęcia aktów wykonawczych, określających minimalne standardy jakości, zgodnie z procedurą sprawdzającą. Delegacja ta jest fakultatywna, a zatem samo powstanie stosownych aktów wykonawczych nie jest przesądzone. Co za tym idzie, otwartym problemem pozostaje ewentualny termin przyjęcia takich regulacji oraz stopień ich szczegółowości, zwłaszcza w związku z zastosowaniem procedury komitetowej (zob. art. 8 ust. 5 w zw. z art. 21 ust. 2 Dyrektywy 2012/19/UE).

Należy odnotować, iż wypełniając dyspozycję art. 8 ust. 5 akapit trzeci Dyrektywy 2012/19/UE, Komisja zwróciła się do CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardization) o opracowanie europejskich standardów przetwarzania ZSEE, w tym także ich odzysku, recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Przygotowane standardy nie będą miały charakteru aktu prawnego, jednak zgodnie z akapitem czwartym powyższego przepisu, staną się one podstawą ewentualnych aktów wykonawczych, do których przyjęcia została upoważniona Komisja. Obecnie opracowany został projekt dokumentu zawierającego powyższe standardy<sup>16</sup>. Wysoki poziom ogólności prezentowanych propozycji prowadzi do konkluzji, iż jego przyjęcie nie musi wpływać na problem *szarej strefy* na polskim rynku ZSEE.

Konieczne z punktu widzenia efektywności systemu będzie zatem dokonanie standaryzacji procesów na poziomie krajowym, w oparciu o art. 8 ust. 5 akapit pierwszy Dyrektywy 2012/19/UE.

Stosowne krajowe przepisy wykonawcze powinny uwzględniać określone uwarunkowania. Z uwagi na występujące obecnie zjawisko *handlu kwitami* opisane w punkcie 1, konieczne jest zapewnienie, aby podmiot uprawniony do wydawania zaświadczeń o zużytym sprzęcie dysponował technologią konieczną do jego prawidłowego przetworzenia. Technologia ta musi odpowiadać specyfice przetwarzanego ZSEE, zwłaszcza kategorii wymienionych w art. 5 ust. 1 Dyrektywy 2012/19/UE oraz zapewniać spełnienie wymagań z art. 8 ust. 2 ww. Dyrektywy, doprecyzowanych w jej załączniku VII. Konieczne jest przy tym wskazanie określonych parametrów, umożliwiających efektywną kontrolę przez organy inspekcji środowiska. Pożądanym

<sup>16</sup> [http://www.piit.org.pl/\\_gAllery/17/25/17250/PKN\\_Normy-prEN\\_50625-1E.pdf](http://www.piit.org.pl/_gAllery/17/25/17250/PKN_Normy-prEN_50625-1E.pdf)

stanem, zarówno z punktu widzenia interesu podmiotów kontrolowanych (z uwagi na pewność wymagań), jak i z punktu widzenia poziomu ochrony środowiska, będzie wskazanie w rozporządzeniu standardów dostatecznie precyzyjnych, aby na ich podstawie można było określić przebieg procesu kontroli. W oparciu o doświadczenia niemieckie, a także doświadczenia podmiotów polskich działających na rynku ZSEE, przedstawiamy w załączeniu do niniejszego raportu propozycję minimalnych wymagań technicznych dla wskazanego zakresu instalacji.

W związku z ustanowieniem minimalnych wymogów, zasadne będzie wprowadzenie stosownego uzupełnienia do przepisów przyszłej ustawy, odpowiadających treścią obecnym art. 38 oraz art. 42 ust. 2 i 3 ustawy ZSEE. Z uwagi na zróżnicowanie wymagań, konieczne będzie zawarcie w ustawie regulacji zobowiązującej zbierającego, sprzedawcę detalicznego oraz sprzedawcę hurtowego do przekazania zużytego sprzętu prowadzącemu zakład przetwarzania, który spełnia wymagania, [o których mowa w przepisie zawierającym upoważnienie], wyznaczone dla danej kategorii sprzętu.

### **2.3. Zmiana klasyfikacji grup produktowych**

Przepis art. 30 ust. 1 Ustawy ZSEE obliguje wprowadzającego sprzęt do osiągnięcia określonych poziomów odzysku w odniesieniu do poszczególnych grup produktowych wskazanych w załączniku 1 do Ustawy. Przepis ten, jak i treść załącznika przenoszą na grunt krajowy uregulowania poprzednio obowiązującej Dyrektywy 2002/96/WE.

Obecnie funkcjonująca klasyfikacja ZSEE spotkała się z szeroką krytyką<sup>17</sup>. W jednej grupie znajdują się bowiem często kategorie sprzętu o różnym koszcie przetworzenia. Konsekwencją tego faktu jest finansowanie przede wszystkim zbierania i przetwarzania sprzętu, którego koszty przetworzenia są najniższe, przy rezygnacji z takiego finansowania wobec sprzętu, którego koszty przetworzenia są wysokie. Proceder taki jest szczególnie widoczny w zakresie grupy 1 (wielkogabarytowe urządzenia gospodarstwa domowego), gdzie realizacja poziomów odzysku jest realizowana w dużej mierze poprzez zbieranie i przetwarzanie zużytych pralek (1.5.), podczas gdy zamrażarki (1.2.) i chłodziarki (1.3.) często nie są przetwarzane zgodnie z reżimem Ustawy ZSEE.

Zmiany w klasyfikacji ZSEE zostały już wprowadzone na poziomie unijnym. Dyrektywa 2012/19/UE definiuje – w załączniku III – sześć nowych kategorii sprzętu, w oparciu o zbliżony koszt ich zbiórki i przetworzenia oraz co najważniejsze rodzaj właściwych procesów technologicznych. Zmiana niniejszego podziału jest jednym

<sup>17</sup> Por. IBnGR, *Najważniejsze wydarzenia (...)*, s. 4-5; IBnGR, *Funkcjonowanie (...)*, s. 45-46; E. J. Lipińska *Problemy (...)* oraz wypowiedzi M. Peterlika (IBnGR) oraz A. Jagusiewicza (GIOŚ) w: *Nadal powstaje dokumentacja (...)*, s. F2-F3.

z kluczowych aspektów implementacji Dyrektywy i została już zapowiedziana przez Ministerstwo Środowiska w projekcie Założeń do ustawy.

Dyrektywa 2012/19/UE w odniesieniu do zmiany klasyfikacji ZSEE posługuje się datą 15 sierpnia 2018 r. Zgodnie z art. 2 ust. 1 Dyrektywy, do dnia 14 sierpnia 2018 r. ma ona zastosowanie do sprzętu należącego do jednej z dziesięciu kategorii wymienionych w załączniku I. Od dnia 15 sierpnia 2018 r. jej postanowienia stosuje się do każdego rodzaju SEE, przy czym należy go zaklasyfikować do jednej z sześciu grup z załącznika III.

Zasadnicze znaczenie ma w tym zakresie art. 11 ust. 1 Dyrektywy 2012/19/UE. Przepis ten zobowiązuje państwa członkowskie do osiągnięcia celów określonych w załączniku V do ww. Dyrektywy. Powyższe cele zostały określone dla okresu przejściowego w odniesieniu do obecnie obowiązujących kategorii (część 1 i 2 załącznika) oraz po tym okresie w odniesieniu do kategorii nowych (część 3 załącznika).

W tym kontekście należy rozważyć możliwość wcześniejszego wprowadzenia do polskiego porządku prawnego nowej klasyfikacji ZSEE. Dalece posunięta niedoskonałość obecnego podziału jest przyczyną patologii<sup>18</sup>, a zatem zasadne będzie możliwie najszybsze usunięcie istniejących błędów. Prawodawca unijny wyznaczając okres przejściowy musi liczyć się z koniecznością narzucenia wymogów w dwudziestu ośmiu państwach członkowskich, a zatem zrozumiała jest pewna ostrożność, przejawiająca się w stosowaniu długich okresów przejściowych. Wobec ewidentnych błędów w obecnym systemie, przyjęcie za Dyrektywą daty 15 stycznia 2018 roku nie powinno następować automatycznie. Konieczne jest uprzednie rozważenie, jak długi okres przejściowy rzeczywiście jest niezbędny z perspektywy podmiotów działających na rynku.

Sama możliwość przyjęcia bardziej rygorystycznych środków ochronnych niż wynikające z Dyrektywy wynika jednoznacznie z treści art. 193 TFUE, a zatem działanie takie będzie zgodne z prawem UE.

Przepis art. 2 ust. 1 Dyrektywy 2012/19/UE określa zakres zastosowania Dyrektywy i sam w sobie nie stoi na przeszkodzie wcześniejszemu wprowadzeniu w polskim ustawodawstwie nowego podziału. Istotniejsze znaczenie ma w tym zakresie art. 11 ust. 1 tej Dyrektywy, wraz z załącznikiem V, dotyczący minimalnych celów w zakresie odzysku. Pierwszą możliwością jest notyfikacja Komisji, w trybie art. 193 TFUE, ustanowienia bardziej rygorystycznego środka prawnego, polegającego na zobligowaniu producentów do wcześniejszego osiągnięcia minimalnych celów wskazanych w części 3 załącznika V do Dyrektywy zamiast wskazanych w części 2 tego załącznika. Cele

<sup>18</sup> Por. IBnGR, *Najważniejsze wydarzenia (...)*, s. 4-5; IBnGR, *Funkcjonowanie (...)*, s. 45-46; E. J. Lipińska *Problemy (...)* oraz wypowiedzi M. Peterlika (IBnGR) oraz A. Jagusiewicza (GIOŚ) w: *Nadal powstaje dokumentacja (...)*, s. F2-F3.

określone w części 2 i części 3 nie różnią się wskaźnikiem procentowym, lecz powinny być uznane za bardziej rygorystyczne z uwagi na wyodrębnienie w nowej klasyfikacji sprzętu wymagającego bardziej złożonego procesu technologicznego.

Możliwe jest także osiągnięcie pożądanego skutku w inny sposób. W obrębie klasyfikacji obowiązującej w okresie przejściowym, można wyodrębnić – w ramach odpowiednich kategorii – podkategorie obejmujące odpowiednio sprzęt działający na zasadzie wymiany temperatury lub ekrany, monitory i sprzęt zawierający ekrany o powierzchni większej niż 100 cm<sup>2</sup>. Wiązałoby się to ze zobowiązaniem wprowadzającego do osiągnięcia określonych poziomów odzysku i recyklingu nie tylko w odniesieniu do danych kategorii, ale także do powstałych w ten sposób podkategorii. W ten sposób możliwe będzie wcześniejsze wykluczenie jednej z najpoważniejszych przyczyn funkcjonowania *szarej strefy*, przy zachowaniu dotychczasowej klasyfikacji do końca okresu przejściowego.

Należy w tym kontekście sięgnąć do doświadczeń prawodawstwa austriackiego, którego rozwiązania przekładają się na osiągnięcie przez Austrię jednych z najwyższych wskaźników odzysku i recyklingu ZSEE w Unii Europejskiej<sup>19</sup>. Artykuł 11 ust. 4 austriackiego rozporządzenia<sup>20</sup> zobowiązuje producentów do osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu wskazanych w załączniku 3. Pozostając przy klasyfikacji sprzętu wyznaczonej w Dyrektywie 2002/96/WE (zob. załącznik 1 do ww. rozporządzenia), dokonano podziału podstawowych grup, m.in. wyodrębniając z nich podkategorie obejmujące urządzenia chłodzące oraz ekrany. Producenci zostali zobowiązani do wypełnienia określonych w dyrektywie celów w stosunku do każdej z powstałych w ten sposób podkategorii. Wprowadzono także dodatkowy podział na pięć grup, mający znaczenie dla procesu zbierania ZSEE (zob. art. 6 rozporządzenia).

## 2.4. Monitoring przemieszczania ZSEE

Według Projektu założeń do ustawy, głównym narzędziem zwalczania *szarej strefy* ma być utworzenie elektronicznego systemu monitorującego przepływ zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego przez cały cykl jego funkcjonowania, począwszy od momentu jego wytworzenia, aż do ostatecznego zagospodarowania. Ma to umożliwić szybkie prześledzenie przepływu ZSEE oraz wychwycenie tych podmiotów, których statystyki działalności odbiegają od wzorca charakteryzującego określoną działalność, co będzie wskazywało na możliwość występowania nieprawidłowości w danej firmie.

<sup>19</sup> Według danych Komisji, zob. [http://ec.europa.eu/environment/waste/reporting/pdf/flash\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/reporting/pdf/flash_report.pdf)

<sup>20</sup> Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Abfallvermeidung, Sammlung und Behandlung von elektrischen und elektronischen Altgeräten (Elektroaltgeräteverordnung-EAG-VO),  
dostęp: <http://www.lebensministerium.at/dms/lmat/umwelt/abfall-ressourcen/abfall-altlastenrecht/awg-verordnungen/eagvo/EAG-VO-idgF-BGBl-II-Nr--397/EAG-VO%20idgF%20BGBl.%20II%20Nr.%20397.pdf>  
wersja w języku angielskim: [http://www.lebensministerium.at/dms/lmat/umwelt/abfall-ressourcen/abfall-altlastenrecht/awg-verordnungen/eagvo/weee\\_ordinance.pdf](http://www.lebensministerium.at/dms/lmat/umwelt/abfall-ressourcen/abfall-altlastenrecht/awg-verordnungen/eagvo/weee_ordinance.pdf).

Przedmiotowe rozwiązanie należy uznać co do zasady za słuszne. Zastrzeżenia prawne budzi jednak koncepcja wprowadzenia niniejszego rejestru na podstawie umowy z podmiotem prywatnym. Zapis taki wykraczałby, w naszej ocenie, poza zakres art. 23 ust. 3 Dyrektywy 2012/19/UE, a zatem zasadne wydają się wątpliwości dotyczące jego zgodności z prawem UE. Szerzej na temat systemu monitoringu ZSEE będzie mowa w dalszej części Raportu.

## **2.5. Modyfikacja procedury wydawania decyzji związanych z gospodarką ZSEE**

W obecnym stanie prawnym ustawa ZSEE nie tworzy osobnego reżimu pozwoleń. Oznacza to, iż podmiot prowadzący zakład przetwarzania elektroodpadów będzie zobligowany do uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 41 Ustawy o odpadach lub (w określonych przypadkach) pozwoleń, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 lub 4 UPOŚ.

Zawartość wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów jest uregulowana w art. 42 ust. 2 Ustawy o odpadach. Obejmuje on między innymi:

*„3) określenie masy odpadów poszczególnych rodzajów poddawanych przetwarzaniu i powstających w wyniku przetwarzania w okresie roku; (...)*

*6) szczegółowy opis stosowanej metody lub metod przetwarzania odpadów, w tym wskazanie procesu przetwarzania, zgodnie z załącznikami nr 1 i 2 do ustawy, oraz opis procesu technologicznego z podaniem rocznej mocy przerobowej instalacji lub urządzenia, a w uzasadnionych przypadkach - także godzinowej mocy przerobowej;*

*7) przedstawienie możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie przetwarzania odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników oraz liczby i jakości posiadanych instalacji i urządzeń odpowiadających wymaganiom ochrony środowiska”.*

Treść stosownego zezwolenia została wskazana w art. 43 ust. 2 Ustawy o odpadach. Zezwolenie takie określa odpowiednio:

*„2) rodzaj i masę odpadów przewidywanych do przetworzenia i powstających w wyniku przetwarzania w okresie roku;*

*3) miejsce i dopuszczoną metodę lub metody przetwarzania odpadów, ze wskazaniem procesu przetwarzania, zgodnie z załącznikami nr 1 i 2 do ustawy, oraz opis procesu technologicznego z podaniem rocznej mocy przerobowej instalacji lub urządzenia, a w uzasadnionych przypadkach - także godzinnej mocy przerobowej;*

*4) dodatkowe warunki przetwarzania odpadów, jeżeli wymaga tego rodzaj odpadów, w szczególności niebezpiecznych, lub potrzeba zachowania wymagań ochrony życia, zdrowia ludzi lub środowiska.”*

Brak jest jednak przepisu wprowadzającego obligatoryjną weryfikację informacji podanych we wniosku przez sprawdzenie funkcjonowania instalacji i urządzeń, o których mowa w art. 42 ust. 2 ustawy o odpadach. Jak wskazuje GIOŚ oraz Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, sytuacja taka sprzyja rozwojowi nieprawidłowości w gospodarowaniu ZSEE, w tym zwłaszcza rozwojowi *szarej strefy*<sup>21</sup>. Podzielamy ten pogląd.

Rozwiązaniem postulowanym przez GIOŚ jest wprowadzenie do Ustawy ZSEE przepisu analogicznego do art. 40 ust. 2 Ustawy o recydingu pojazdów: *pozwolenie na wytwarzanie odpadów może być wydane po uzyskaniu wymaganego pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego [...] oraz po sprawdzeniu przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska funkcjonowania instalacji i urządzeń służących do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji.*

Propozycja ta jest, w naszej ocenie, zasadna, wymaga jednak doprecyzowania. Postulujemy zatem wprowadzenie – w stosunku do prowadzących zakłady przetwarzania ZSEE – rozszerzenia treści wniosku o odniesienie zawartości art. 42 ust. 2 pkt 3, 6 i 7 ustawy o odpadach do minimalnych standardów opisanych powyżej. Zasadnym jest także uszczegółowienie zakresu inspekcji co najmniej poprzez wskazanie w ustawie jej obligatoryjnych elementów, a wśród nich – obok wyposażenia we właściwe urządzenia – także weryfikacji zdolności do pracy z określoną wydajnością, odpowiadającą rocznej masie podanej w treści wniosku.

W przypadku wdrożenia zmian, o których mowa w niniejszym punkcie, jak również w punkcie poprzednim, konieczne będzie uregulowanie sytuacji podmiotów posiadających stosowne pozwolenia w momencie wejścia w życie nowej ustawy. Możemy zaproponować następujące brzmienie przepisów przejściowych:

*1) Przedsiębiorca, który przed dniem wejścia w życie ustawy uzyskał zezwolenie na przetwarzanie odpadów powstających w związku z gospodarowaniem zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym, może prowadzić zakład przetwarzania, o którym mowa w art. [...] do dnia wygaśnięcia ważności zezwolenia wydanego na podstawie dotychczasowych przepisów, nie dłużej jednak niż przez dwa lata od wejścia w życie niniejszej ustawy.*

*2) Przedsiębiorca, o którym mowa w ust. 1, może prowadzić zakład przetwarzania o którym mowa w art. [...] do dnia wygaśnięcia ważności zezwolenia wydanego na*

<sup>21</sup> Por. GIOŚ, *Raport (...)*, s. 19; IBnGR, *Funkcjonowanie (...)*, s. 50; wypowiedzi M. Peterlika (IBnGR) oraz M. Szyborskiej (MŚ) w: *Nadal powstaje dokumentacja (...)*, s. F2.



*podstawie dotychczasowych przepisów bez ograniczenia, o którym mowa w ust. 1, w przypadku potwierdzenia przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w ramach kontroli, o której mowa w art. [...], spełnienia wymagań wskazanych w art. [...].*

Proponowane przepisy przenoszą na grunt projektowanej ustawy ZSEE analogiczne postanowienia ustawy o odpadach. Ustanowienie dwuletniego okresu przejściowego zostało w tym wypadku uznane przez prawodawcę krajowego za rozwiązanie umożliwiające przedsiębiorcom dostosowanie się do nowych wymogów (por. art. 232 ust. 2 Ustawy o odpadach).

## **2.6. Ograniczenia kontroli wynikające z USDG**

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 16 ust. 1 Ustawy ZSEE, *[w]ojewódzki inspektor ochrony środowiska co najmniej raz w roku przeprowadza kontrolę zakładu przetwarzania. Z raportów GIOŚ wynika, że wojewódzcy inspektorzy wywiązują się z niniejszego obowiązku<sup>22</sup>. W trakcie debaty zorganizowanej przez Dziennik Gazetę Prawną, Andrzej Jagusiewicz (GIOŚ) wskazał jednak na trudności w kontrolowaniu podmiotów prowadzących działalność w obszarze ZSEE, które to trudności wynikają z przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>23</sup>.*

Zasadniczą trudnością z perspektywy organów państwa jest w tym zakresie art. 79 ust. 1 w zw. z art. 79 ust. 4 USDG. Nakazują one zawiadomienie przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli co najmniej na siedem dni naprzód. Należy jednakże wskazać, że przepis art. 79 ust. 2 USDG przewiduje szereg wyjątków od niniejszej reguły, a wśród nich przypadki, gdy:

*2) przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia; (...)*

*5) przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego.*

Brak jest ugruntowanego orzecznictwa sądowego dotyczącego wykładni dwóch powyższych przepisów. Są one jednak wyjątkami od ogólnej zasady, działającymi na niekorzyść indywidualnego przedsiębiorcy. Nie mogą zatem być stosowane rozszerzająco, zgodnie z ugruntowaną zasadą *exceptiones non sunt extendendae*. W przypadku skorzystania z możliwości wskazanej w art. 79 ust. 2 pkt 2 USDG, musi zaistnieć podejrzenie popełnienia wykroczenia, które to podejrzenie musi być co najmniej

<sup>22</sup> Por. GIOŚ, *Raport (...)*, s. 13 i n.

<sup>23</sup> Zob. wypowiedź A. Jagusiewicza (GIOŚ) w: *Nadal powstaje dokumentacja (...)*, s. F2.



uprawdopodobnione okolicznościami faktycznymi znanymi organowi<sup>24</sup>. Nie jest zatem możliwe zastosowanie niniejszego wyjątku w oderwaniu od okoliczności konkretnego przypadku. Nieprawidłowości wynikające z analizy wyników systemu monitoringu przemieszczania ZSEE, w naszej ocenie będą jednak mogły być traktowane jako wystarczające uzasadnienie do przeprowadzenia kontroli na podstawie wskazanego powyżej przepisu.

Z uwagi na specyfikę rynku ZSEE, jego właściwe funkcjonowanie jest w dużej mierze uzależnione od sprawnego funkcjonowania aparatu kontroli (zob. pkt 2.1. niniejszego opracowania). Z tego względu zasadne będzie zapisanie w nowej ustawie stosownego odwołania do przepisów USDG, doprecyzowującego przesłanki podjęcia przez właściwy organ kontroli bez uprzedniego zawiadomienia. Jak zostało to wskazane w poprzednim akapicie, przepis taki w swej istocie nie będzie dokonywał zasadniczej zmiany w dotychczasowym stanie prawnym, jednak stosowna wypowiedź ustawodawcy pozwoli wyeliminować niepożądany element niepewności. Proponujemy następujące brzmienie przepisu nowej Ustawy ZSEE:

*Jeżeli w oparciu o dane pochodzące z systemu monitoringu przemieszczania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego organ kontroli poweźmie wątpliwość co do zgodności postępowania ze zużyтым sprzętem z przepisami niniejszej ustawy, art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej nie stosuje się.*

## **2.7. Obowiązek odbioru zużytego sprzętu**

Obowiązki sprzedawców w zakresie odbioru zużytego sprzętu zostały uregulowane przez art. 42 Ustawy ZSEE. Są oni zobowiązani „*przy sprzedaży sprzętu przeznaczonego dla gospodarstw domowych do nieodpłatnego przyjęcia zużytego sprzętu w ilości nie większej niż sprzedawany nowy sprzęt, jeżeli zużyty sprzęt jest tego samego rodzaju*” oraz do nieodpłatnego przekazania przyjętego ZSEE prowadzącemu zakład przetwarzania. Sprzedawca detaliczny może przekazać zużyty sprzęt do takiego zakładu bezpośrednio lub za pośrednictwem sprzedawcy hurtowego. Powyższe przepisy nie uwzględniają specyfiki handlu wielkogabarytowymi urządzeniami AGD - mianowicie transportu takich urządzeń.

Przepis art. 5 ust. 2 lit. b Dyrektywy 2012/19/UE wskazuje, iż państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić (w odniesieniu do ZSEE pochodzącego z gospodarstw domowych), aby „*dostarczając nowy produkt, dystrybutorzy odpowiadali za zagwarantowanie, że odpady te można zwrócić do dystrybutora, co najmniej nieodpłatnie,*

<sup>24</sup> Por. Ł. Matusiakiewicz, D. Zalewski, *Podatkowe analizy praktyczne*, Legalis 2012.



*opierając się na zasadzie bezpośredniej wzajemnej relacji, o ile sprzęt jest tego samego rodzaju i pełni te same funkcje co sprzęt dostarczony”.*

Użycie w cytowanym przepisie zwrotu „co najmniej nieodpłatnie” wskazuje, iż nie pozostaje z nim w sprzeczności nałożenie na dystrybutorów obowiązku zapewnienia konsumentom dodatkowej korzyści w postaci bezpłatnego transportu ZSEE przy okazji dostawy nowego sprzętu do gospodarstwa domowego.

Należy przy tym odnotować treść art. 12 ust. 1 i 2 Dyrektywy 2012/19/UE:

*1. Państwa członkowskie zapewniają, aby producenci finansowali co najmniej zbieranie, przetwarzanie, odzysk oraz przyjazne dla środowiska unieszkodliwianie WEEE pochodzącego z gospodarstw domowych, który został dostarczony do punktów zbierania ustanowionych zgodnie z art. 5 ust. 2.*

*2. W stosownych przypadkach państwa członkowskie mogą zachęcać producentów do finansowania również kosztów związanych ze zbieraniem WEEE pochodzącego z gospodarstw domowych i dostarczaniem go do punktów zbierania.*

Ewentualne nałożenie obowiązku nieodpłatnego transportu będzie wypełniało hipotezę art. 12 ust. 2 Dyrektywy 2012/19/UE. Przepis ten nie odnosi się do samej możliwości ustanowienia takiego obowiązku, lecz do możliwości obciążenia producenta jego kosztami – co jest warte rozważenia, lecz nie jest niezbędne.

W przypadku nałożenia na dystrybutorów obowiązku bezpłatnego odbioru, bez zapewnienia im rekompensaty finansowej, koszt odbioru zostanie prawdopodobnie faktycznie uwzględniony w samym koszcie dostawy. Nie zniweluje to jednak korzystnych skutków regulacji, gdyż w ten sposób konsument zostanie pozbawiony możliwości uniknięcia uciążliwości finansowej (opłaty za transport) poprzez rezygnację z oddania ZSEE. Mechanizm ten powinien zatem przyczynić się do ograniczenia *szarej strefy*.

W praktyce postulat ten mógłby być zrealizowany poprzez zamieszczenie w odpowiednim artykule nowej Ustawy, odpowiadającym treścią obecnemu artykułowi 42, dodatkowego ustępu stanowiącego, iż w przypadku dostawy nowego sprzętu, obowiązek nieodpłatnego przyjęcia zużytego sprzętu obejmuje także jego odbiór z gospodarstwa domowego.

## **2.8. System opłat depozytowych**

Jedną z podstawowych przyczyn funkcjonowania *szarej strefy* jest fakt, iż użytkownik sprzętu przeznaczonego dla gospodarstw domowych uczestniczy w systemie w wyniku nałożenia na niego takiego obowiązku w art. 35 i 36 Ustawy ZSEE. Motywacją do postępowania zgodnego z prawem może być zatem poczucie praworządności,

świadomość ekologiczna lub obawa poniesienia sankcji. Praktyka pokazuje, iż nie jest to motywacja wystarczająca<sup>25</sup>.

Możliwym rozwiązaniem powyższego problemu byłoby wprowadzenie systemu opłat depozytowych, analogicznego do systemów funkcjonujących już obecnie w stosunku do innych odpadów, m.in. pod reżimem Ustawy o bateriach i akumulatorach. Szkodliwość określonych kategorii ZSEE, takich jak m.in. zużyte urządzenia chłodnicze, nie budzi wątpliwości, a zatem aktualne pozostają w tym zakresie motywy przyświecające ustawodawcy przy wprowadzaniu systemu kaucji w powyższej Ustawie.

Obecnie w toku są prace nad nowelizacją Ustawy o bateriach i akumulatorach<sup>26</sup>. Z przedstawionego projektu wynika, iż w wypadku uchwalenia zmian w proponowanym kształcie, system opłat depozytowych zostanie zachowany. Prowadzi to do konkluzji, że w ocenie prawodawcy w chwili obecnej system opłat depozytowych funkcjonuje w tym obszarze co najmniej poprawnie.

Dyrektywa 2012/19/UE nie odnosi się wprost do instytucji opłaty depozytywnej. Przepis art. 5 ust. 1 Dyrektywy, interpretowany w świetle art. 288 TFUE, zobowiązuje jednak państwa członkowskie m.in. do zapewnienia właściwego wysokiego poziomu selektywnej zbiórki. Wobec dostępnych informacji dotyczących dotychczasowej praktyki, zasadną jest konkluzja, iż przy obecnym stanie prawnym Polska nie będzie w stanie wywiązać się z niniejszego obowiązku<sup>27</sup>. Do jego realizacji niezbędne będzie stworzenie systemu zachęt dla użytkowników sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Systemem takim może być opłata depozytowa.

Do prawidłowego funkcjonowania mechanizmu opłat depozytowych nie jest konieczne objęcie nim wszystkich kategorii ZSEE (zob. punkt IV.2.10.). Kluczowe będzie zastosowanie powyższego rozwiązania do sprzętu obecnie zaklasyfikowanego do grupy 1 załącznika 1 do ustawy ZSEE (wielkogabarytowe urządzenia gospodarstwa domowego). W naszej ocenie, powinien on także obejmować sprzęt z grupy 2.1. (odkurzacze), 4.2. (odbiorniki telewizyjne) oraz sprzęt z grupy 6 (narzędzia).

Sprzęt wielkogabarytowy z grupy 1, stanowi masowo największy procent wprowadzanego na terytorium kraju nowego sprzętu. W 2012 roku według danych GIOŚ<sup>28</sup> było to ponad 242 000 ton z ogółem 481 000 ton nowo wprowadzonego sprzętu. Widać zatem, że skuteczność zbierania sprzętu w tym segmencie może zapewnić Polsce w znaczącym stopniu wykonanie wymaganego przez UE poziomu 4 kg na mieszkańca czyli ok. 152 000 ton rocznie. Wystarczy bowiem, żeby na każde 10

<sup>25</sup> Por. IBnGR, *Funkcjonowanie (...)*, s. 72.

<sup>26</sup> Zob. <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/52606>

<sup>27</sup> Por. IBnGR, *Najważniejsze wydarzenia (...)*, s. 11.

<sup>28</sup> Główny Inspektor Ochrony Środowiska, *Raport o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w 2012 roku*, Warszawa 2013, s. 11, dostęp: [http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/raport\\_zseie\\_2012.pdf](http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/raport_zseie_2012.pdf)



sprzedanych urządzeń z grupy 1 dużego AGD 6 wróciło do systemu zbierania i Polska mogłaby pod względem masy wykazać się wypełnieniem swoich zobowiązań i pełną realizacją dyrektywy UE. Ponieważ tylko 20% nowych urządzeń obłożonych byłoby opłatą depozytową, w naszej ocenie, ewentualny wpływ tej opłaty na wielkość sprzedaży nowego sprzętu oraz wskaźnik inflacji i koszty ponoszone przez gospodarstwa domowe byłyby statystycznie nieistotny.

Należy przy tym odnotować, iż Dyrektywa 2006/66/WE implementowana Ustawą o bateriach i akumulatorach również nie zawiera przepisów odnoszących się bezpośrednio do systemu opłat depozytowych. Ustawodawca uznał jednak, iż efektywnym środkiem służącym osiągnięciu celów Dyrektywy będzie wprowadzenie mechanizmu bodźców materialnych, skłaniających użytkowników do postępowania zgodnego z prawem. Mechanizm taki powinien zostać zastosowany również w Ustawie ZSEE.

Z treści przepisów powinien wynikać nie tylko obowiązek zaniechania pobrania kaucji w przypadku dostarczenia sprzedawcy ZSEE przy – lub w pewien czas po – sprzedaży. Konieczne będzie również zapisanie wprost obowiązku zwrotu wartości tej kaucji w przypadku oddania ZSEE, od którego uprzednio kaucja została pobrana i nie zaniechano jej poboru. W związku z tym istotna część sumy nieodebranych opłat depozytowych powinna zostać pozostawiona do dyspozycji sprzedawcy.

Zasadniczą różnicą pomiędzy regulacją Ustawy ZSEE a Ustawą o bateriach i akumulatorach jest zakres obowiązków sprzedawcy. Przepis art. 42 ust. 1 Ustawy ZSEE ogranicza obowiązek nieodpłatnego przyjęcia zużytego sprzętu do „ilości nie większej niż sprzedawany nowy sprzęt, jeżeli zużyty sprzęt jest tego samego rodzaju”. Ograniczenia takiego nie przewiduje art. 53 ust. 1 Ustawy o bateriach i akumulatorach. Powstaje zatem następujący problem: co jeśli użytkownik wpłacił kaucję przy zakupie sprzętu, a po jego zużyciu zamierza pozbyć się go bez nabywania nowego?

Przepisy art. 5 ust. 2 lit a i b Dyrektywy 2012/19/UE nakazują umożliwienie posiadaczom końcowym nieodpłatnego zwrotu ZSEE. Jeśli zbierający inny niż dystrybutor nie będzie zobowiązany do zwrotu kaucji, wówczas stanie się ona faktycznie opłatą pobieraną od użytkownika. Nie zaistnieje co prawda bezpośrednie powiązanie owej należności z faktem zwrotu sprzętu, jednak nie będzie niezasadną argumentacja, iż jest to powiązanie pośrednie. Zwrot sprzętu jest bowiem jedyną usługą, którą zainteresowany jest końcowy posiadacz, a zatem trudno mówić o innym ekwiwalencie pobranej należności. Przepis art. 12 ust. 1 Dyrektywy 2012/19/UE wskazuje przy tym na konieczność obciążenia producentów kosztami zbierania, przetwarzania, odzysku oraz unieszkodliwiania ZSEE pochodzącego z gospodarstw domowych. Regulacja uniemożliwiająca konsumentowi otrzymanie z powrotem kaucji (z powodów innych niż



jego własne zaniedbanie) może zatem zostać uznana za sprzeczną z postanowieniami Dyrektywy.

W naszej ocenie, najbardziej zasadnym rozwiązaniem powyższego problemu będzie obciążenie obowiązkiem zwrotu równowartości opłaty depozytowej prowadzącego zakład przetwarzania. Podmiot ten jest bowiem faktycznie zainteresowany otrzymaniem użytego sprzętu. Zawarcie w ustawie takiego postanowienia nie będzie miało wpływu na zasadę obciążenia wprowadzającego kosztami gospodarki ZSEE – tak jak nie ma takiego wpływu nałożenie określonych obowiązków na sprzedawców detalicznych przez art. 42 obecnej Ustawy ZSEE.

Należy wskazać, że problem ten, pomimo swego znaczenia na poziomie regulacji, prawdopodobnie nie będzie miał istotnych konsekwencji praktycznych. Uzasadnione jest przypuszczenie, iż okres eksploatacji SEE objętych niniejszym systemem jest dostatecznie długi, aby większość użytkowników zaniedbała przy zakupie nowego sprzętu żądania zwrotu kaucji – zwłaszcza, że żądanie takie musi być udokumentowane konkretnym zaświadczeniem.

Bazując na Rozdziale 9 Ustawy o bateriach i akumulatorach, przy uwzględnieniu powyżej wskazanych zastrzeżeń, możemy zatem zaproponować następujące brzmienie takich przepisów:

„Art. X

*Sprzedawca detaliczny jest obowiązany do umieszczenia w punkcie sprzedaży, w widocznym miejscu, informacji o warunkach i trybie zwrotu użytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, oraz możliwości zwrotu pobranej opłaty depozytowej w punkcie sprzedaży.*

Art. Xa

*1. Sprzedawca detaliczny [określonego SEE] jest obowiązany do pobrania od kupującego opłaty depozytowej oraz do potwierdzenia jej pobrania, jeżeli przy sprzedaży kupujący nie przekazał mu użytego sprzętu tego samego rodzaju.*

*2. Sprzedawca detaliczny, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany, w terminie 30 dni od dnia pobrania opłaty depozytowej, do przyjęcia użytego sprzętu, o którym mowa w ust. 1 oraz zwrotu pobranej opłaty depozytowej i potwierdzenia jej zwrotu.*

*3. Jeżeli zwrot pobranej opłaty depozytowej przez sprzedawcę detalicznego, o którym mowa w ust. 1, jest niemożliwy z powodu jego likwidacji, upadłości albo przerwy w wykonywanej działalności gospodarczej, prowadzący zakład przetwarzania jest obowiązany, w terminie 45 dni od dnia ich sprzedaży, do przyjęcia od kupującego użytego sprzętu oraz zwrotu pobranej opłaty depozytowej i potwierdzenia jej zwrotu.*



4. Potwierdzenie pobrania i zwrotu opłaty depozytowej, o której mowa w ust. 1-3, następuje na dokumencie potwierdzającym pobranie opłaty depozytowej oraz dokumencie potwierdzającym zwrot opłaty depozytowej.

5. Sprzedawca detaliczny jest obowiązany do przechowywania dokumentu potwierdzającego pobranie opłaty depozytowej i dokumentu potwierdzającego zwrot opłaty depozytowej przez okres 20 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, którego one dotyczą<sup>29</sup>.

6. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wzór dokumentu potwierdzającego pobranie opłaty depozytowej i dokumentu potwierdzającego zwrot opłaty depozytowej, o których mowa w ust. 4, kierując się potrzebą ujednoczenia dokumentów oraz zapewnienia prawidłowego gospodarowania wpływami z opłat depozytowych.

## Art. Xb

1. W przypadku, gdy kupujący, o którym mowa w art. Xa ust. 1 przekaże prowadzącemu zakład przetwarzania zużyty sprzęt, od którego pobrana została przy sprzedaży opłata depozytowa, prowadzący zakład przetwarzania jest zobowiązany do zwrotu kupującemu równowartości tej opłaty i potwierdzenia zwrotu.

## Art. Xc

1. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, stawki opłaty depozytowej, uwzględniając konieczność zróżnicowania tych opłat z uwagi na rodzaje sprzętu.

2. Wysokość opłat, o których mowa w ust. 1, podwyższa się lub obniża co trzy lata o kwotę wynikającą ze wskaźnika inflacji.

## Art. Xd

1. Sprzedawca detaliczny przekazuje kwotę równą 70% nieodebranej opłaty depozytowej na odrębny rachunek bankowy Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności, w terminie do dnia 15 marca roku następującego po roku, w którym nastąpiło pobranie opłaty.

2. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska prowadzi odrębny rachunek bankowy w celu gromadzenia wpływów z nieodebranej opłaty depozytowej. Wpływy z tego tytułu przeznaczone są wyłącznie na zwiększenie skuteczności realizacji zadań wynikających z niniejszej ustawy.

<sup>29</sup> Ustawa o bateriach i akumulatorach rozciąga ten obowiązek na okres 5 lat, jednak w zakresie regulacji ZSEE konieczne jest uwzględnienie odpowiednio dłuższego czasu eksploatacji takich urządzeń.

3. Sprawozdanie z wykorzystania funduszy, o których mowa w ust. 1 stanowi załącznik do zbiorczej informacji o wynikach kontroli, o której mowa w art. [...]

Art. Xe

1. Sprzedawca detaliczny jest obowiązany do sporządzenia i przedłożenia marszałkowi województwa, w terminie do dnia 15 marca roku następującego po roku, w którym nastąpiło pobranie opłaty, sprawozdania o wysokości pobranej opłaty depozytowej i przekazanej nieodebranej opłaty depozytowej.

2. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wzór sprawozdania, o którym mowa w ust. 2, oraz sposób jego przekazywania, kierując się potrzebą ujednoczenia sprawozdań oraz ułatwieniem przekazywania tych sprawozdań marszałkowi województwa.

## 2.9. Obowiązki gminy

Obowiązki gmin w zakresie ZSEE określa art. 3 ust. 2 pkt 6 Ustawy o utrzymaniu czystości, zgodnie z którym gminy „tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych”. Użycie w przepisie sformułowania „wskazują miejsca” świadczy o informacyjnym charakterze niniejszego obowiązku. Nie oznacza to jednak, aby gmina nie mogła prowadzić zbiórek ZSEE w ramach tworzonych przez siebie punktów<sup>30</sup>. Niniejszą konkluzję potwierdza treść art. 2 pkt 16 lit. b Ustawy ZSEE, definiujący jako zbierającego zużyty sprzęt między innymi „gminną jednostkę organizacyjną prowadzącą działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych i przedsiębiorcę wpisanego do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości”. Zainteresowanie gmin udziałem w systemie ZSEE w charakterze zbierającego jest zatem uwarunkowane od istnienia stosownego stosunku cywilnoprawnego pomiędzy gminą a producentem, zgodnie z quasi-rynkowymi założeniami regulacji.

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym, art. 8 ust. 2b Ustawy o utrzymaniu czystości nakazywał przedsiębiorcom posiadającym zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, obejmujące niesegregowane odpady komunalne, również odbieranie wszystkich selektywnie zbieranych rodzajów odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii

<sup>30</sup> Por. K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K. Maćkowska, K. Szymczak, P. Zdrajkowski, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2013, s. 48.

*przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych oraz odpadów z remontów. Przepis ten został uchylony w związku z nowelizacją niniejszej ustawy. Uchylenie to było skutkiem usunięcia instytucji zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych, pozostającego w związku z dalej idącymi zmianami w ustawie. Problematyka uregulowań ZSEE pojawiła się jednak w czasie prac nad nowelizacją.*

Podczas wspólnego posiedzenia komisji sejmowych podniesiony został problem zgodności z prawem UE potencjalnego zapisu obciążającego gminę obowiązkiem zbiórki i recyklingu odpadów problemowych, w tym ZSEE. Z przedstawionych wyjaśnień Ministerstwa Środowiska jasno wynika, iż intencją projektodawców nie było przekładanie niniejszego obowiązku na gminę, która ma jedynie „*stworzyć warunki dla segregacji, dla selektywnego zbierania odpadów, pozyskania tych odpadów i właściwego z nimi postępowania przez mieszkańców, czyli przez ich wytwórców*”<sup>31</sup>. Stosując zatem wykładnię celowościową obecnie obowiązujących przepisów, przy uwzględnieniu przebiegu prac legislacyjnych, należy stwierdzić iż obarczenie gmin jedynie obowiązkiem o charakterze informacyjnym, było zamierzonym działaniem prawodawcy.

Wykorzystanie w większym stopniu potencjału gmin może przełożyć się na osiągnięcie wyższego poziomu zebranego ZSEE. Należy zatem rozważyć zasadność obciążenia na poziomie ustawowym dodatkowymi obowiązkami – takimi jak organizacja regularnych zbiórek ZSEE od mieszkańców, lub nieodpłatne zbieranie odpadów małogabarytowych.

Zasadniczym problemem w niniejszym przypadku będzie zgodność takich zapisów z art. 12 ust. 1 Dyrektywy 2012/19/UE, nakazującym obciążenie producentów obowiązkiem finansowania zbierania ZSEE, pochodzącego z gospodarstw domowych, *który został dostarczony do punktów zbierania ustanowionych zgodnie z art. 5 ust. 2*. Ustęp drugi powyższego artykułu wskazuje, iż państwa członkowskie *mogą zachęcać producentów do finansowania również kosztów związanych ze zbieraniem WEEE pochodzącego z gospodarstw domowych i dostarczaniem go do punktów zbierania*. Zgodnie z art. 3 ust. 2 Dyrektywy 2012/19/UE, odsyłającym do art. 3 pkt 10 Dyrektywy 2008/98/WE, *zbieranie zostało zdefiniowane jako gromadzenie odpadów, w tym również wstępne sortowanie i wstępne magazynowanie odpadów do celów ich transportu do zakładu przetwarzania*.

Możliwość obciążenia gmin dodatkowymi ustawowymi obowiązkami w zakresie zbierania ZSEE wymagałaby założenia, że kwestia dostarczania zużytego sprzętu do punktów zbierania nie jest objęta zakresem art. 12 ust. 1 Dyrektywy 2012/19/UE, lecz art. 12 ust. 2 tejże Dyrektywy. Prowadziłoby to jednak do konkluzji, iż Dyrektywa nie nakazuje producentom finansowania samego systemu punktów zbierania, co w naszej ocenie jest wnioskiem zbyt daleko idącym.

<sup>31</sup> Zob., wypowiedzi Prezesa Zarządu Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Recyklingu oraz Zastępcy Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami Ministerstwa Środowiska w: *Biuletyn z posiedzenia Komisji (...)*, s. 8-9.



Analogiczna ustawa francuska wskazuje, iż producent może wypełnić swoje zobowiązania w zakresie zbierania ZSEE we własnym zakresie lub w ramach podmiotu odpowiadającego polskiej organizacji odzysku, która w formie umowy z jednostką samorządu terytorialnego pokrywa dodatkowe koszty ponoszone przez nią w związku z koniecznością selektywnego zbierania zużytego sprzętu<sup>32</sup>. Inaczej zostało to uregulowane w systemie niemieckim, gdzie to władze publiczne zostały zobowiązane do utworzenia punktów zbierania i umożliwienia ich nieodpłatnego przejęcia przez producentów, na których ciąży obowiązek dostarczenia kontenerów spełniających określone wymagania<sup>33</sup>.

Przeniesienie już na poziomie ustawy pewnego zakresu obowiązków na gminy, bez zapewnienia im finansowej rekompensaty ze strony producentów, jest zatem teoretycznie możliwe. W przypadku próby wprowadzenia takiego zapisu należy się jednak liczyć z uzasadnionym zarzutem jego sprzeczności z art. 12 ust. 1 Dyrektywy 2012/19/UE.

## 2.10. Zakres uregulowań szczególnych

Jak zostało to już wskazane, art. 5 ust. 1 Dyrektywy 2012/19/UE stanowi o konieczności realizacji postawionych celów *w szczególności i w pierwszym rzędzie w przypadku sprzętu działającego na zasadzie wymiany temperatury, zawierającego substancje zubożające warstwę ozonową i fluorowane gazy cieplarniane, w przypadku lamp fluorescencyjnych zawierających rtęć, paneli fotowoltaicznych i sprzętu małogabarytowego, o którym mowa w kategoriach 5 i 6 w załączniku III.*

Uregulowanie to jest zrozumiałe z uwagi na szczególną szkodliwość dla środowiska poszczególnych ZSEE. Zasadne będzie zatem ograniczenie pewnych rygorów tylko do powyższych kategorii (zob. punkt dotyczący standaryzacji oraz wydawania pozwoleń). Należy jednak mieć na uwadze istnienie praktyki opisaną wyżej, to jest zaniedbywania obowiązków dotyczących bardziej problematycznych ZSEE i osiągnięcie wymaganych poziomów odzysku poprzez zbieranie i przetwarzanie mniej kosztownego sprzętu z tej samej kategorii. Zbytne zaostrenie rygorów dotyczących jedynie części sprzętu z danej grupy, zachęci poszczególne podmioty do unikania ich zbierania i przetwarzania. W przypadku przyjęcia takiego rozwiązania, konieczne będzie wprowadzenie podkategorii do obecnej klasyfikacji ZSEE, zgodnie z propozycjami zawartymi w punkcie 2.3.

<sup>32</sup> Sob. Décret n° 2005-829 du 20 juillet 2005 relatif à la composition des équipements électriques et électroniques et à l'élimination des déchets issus de ces équipements, art. 8 ust. III.

<sup>33</sup> Sob. Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten, art. 9 ust. 3-5.

Zaproponowane w niniejszym Raporcie obowiązki dotyczące standaryzacji procesów (pkt 2.3) oraz wydawania decyzji (pkt 2.5) powinny zatem z pewnością mieć zastosowanie do całych grup 1 i 2 załącznika III do Dyrektywy 2012/19/UE (*sprzęt działający na zasadzie wymiany temperatury oraz ekrany, monitory i sprzęt zawierający ekrany o powierzchni większej niż 100 cm<sup>2</sup>*). Konieczne jest wprowadzenie niniejszych rygorów także w odniesieniu do źródeł światła zawierających rtęć, w związku z tym należy rozważyć rozciągnięcie ich na całą grupę 3 (*lampy*).

Osobną kwestią są propozycje dotyczące bezpłatnego transportu oraz opłaty depozytowej. Brak jest podstaw do wnioskowania, iż objęcie niniejszymi regulacjami jedynie poszczególnych typów sprzętu może zmienić strukturę przetwarzanego ZSEE w sposób niepożądany. Wystarczające będzie zatem ograniczenie ich zakresu do grupy pierwszej obecnego załącznika I do Ustawy ZSEE (*wielkogabarytowe urządzenia gospodarstwa domowego*), grupy szóstej (*narzędzia elektryczne i elektroniczne, z wyjątkiem wielkogabarytowych, stacjonarnych urządzeń przemysłowych*) oraz poszczególnych rodzajów sprzętu, tj. odkurzaczy (2.1.) oraz odbiorników telewizyjnych (4.2.).

## **V. SYSTEM MONITORINGU ZSEE – STAN OBECNY I PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN**

### **1. System kontroli prawidłowego postępowania ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w świetle Ustawy ZSEE oraz Ustawy o odpadach**

Do dnia wejścia w życie przepisów Ustawy o odpadach, na mocy których uchyla się większość przepisów Rozdziału 2 Ustawy ZSEE określającego zadania Inspekcji Ochrony Środowiska, centralną rolę w systemie monitorowania rynku ZSEE odgrywał Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Prowadził on m.in. rejestr podmiotów funkcjonujących na rynku ZSEE (derogowany art. 6 Ustawy ZSEE), był zobowiązany do analizy funkcjonowania systemu gospodarowania zużytym sprzętem, weryfikowania danych i sprawozdań przygotowywanych przez uczestników rynku ZSEE (derogowany art. 15 Ustawy ZSEE). Główny Inspektor Ochrony Środowiska sporządzał i przysyłał ministrowi właściwemu do spraw środowiska roczny raport o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym (derogowany art. 15 Ustawy ZSEE). Wojewódzki inspektor ochrony środowiska co najmniej raz w roku zobowiązany był do przeprowadzania kontroli zakładu przetwarzania (art. 16, przepis ten pozostaje w mocy po wejściu w życie Ustawy o odpadach).

Dane zawarte w rejestrze podmiotów funkcjonujących na rynku ZSEE prowadzonym przez GIOŚ były zasadniczo jawne, dostęp do nich można było uzyskać zarówno w siedzibie

Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, jak i przez stronę podmiotową Biuletynu Informacji Publicznej GIOŚ. Jawność niektórych z informacji została jednak wyłączona, a wyłączenie to obejmowało dane dotyczące zdolności przetwórczych zakładu przetwarzania oraz instalacji służących do recyklingu i innych niż recykling procesów odzysku; warunków umowy, jaką wprowadzający sprzęt zawarł z organizacją odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zabezpieczenia finansowego, o którym mowa w art. 18 ust. 1 Ustawy ZSEE (derogowany art. 12 ust. 2 Ustawy ZSEE). Wprowadzając powyższe ograniczenia, ustawodawca zakładał, że niektóre informacje z racji ich szczególnego znaczenia dla funkcjonowania przedsiębiorców powinny podlegać szczególnej ochronie ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa i jako takie, powinny one zatem pozostawać w wyłącznej dyspozycji organu władzy publicznej.

Zmiany wprowadzone wspomnianą Ustawą o odpadach, która weszła w życie z dniem 23 stycznia 2013 r., doprowadziły do włączenia problematyki ZSEE do centralnego systemu monitorowania odpadów oraz przeniesienia szeregu przepisów znajdujących się dotąd w Ustawie ZSEE do Ustawy o odpadach. W szczególności dotyczyło to regulacji rejestru podmiotów działających na rynku ZSEE oraz ich obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych. Stąd Ustawa o odpadach przewidywała derogację przepisów art. 6 – 15 Ustawy ZSEE. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu Ustawy o odpadach, *„w celu ujednoczenia i połączenia wszystkich przepisów dotyczących funkcjonujących już rejestrów, rejestr [ten] będzie stanowił kontynuację rejestrów, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach oraz ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Jednocześnie rejestr ten został rozszerzony na podmioty podlegające regulacjom prawnym w innych ustawach opartych na rozszerzonej odpowiedzialności producentów”*<sup>34</sup>. W konsekwencji, zakres informacji gromadzonych i przetwarzanych we wprowadzonych Ustawą o odpadach: *„Rejestrze podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami”* (art. 49 – 65 Ustawy o odpadach) oraz *„Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO)”* (art. 79 – 84 Ustawy o odpadach) obejmie w całości rynek ZSEE. Ustawa o odpadach przewiduje także określone obowiązki dotyczące sprawozdawczości w zakresie produktów, opakowań i gospodarki odpadami (art. 73 – 78), które obejmują także gospodarowanie odpadami ZSEE.

Rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (art. 49 Ustawy o odpadach) ma powstać w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 234 ust. 1). Jego prowadzenie powierzono marszałkom województw, a zakres zawartych w nim danych określa szczegółowo art. 52 ust. 1 pkt 6 lit. a-f Ustawy o odpadach. Dane te są co do zasady jawne, z wyjątkiem

<sup>34</sup> Uzasadnienie projektu Ustawy o odpadach (Nr druku: 456)

informacji dotyczących wysokości wnoszonych opłat rejestrowych i rocznych, warunków umowy, jaką wprowadzający sprzęt zawarł z organizacją odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zabezpieczenia finansowego z art. 18 ust. 1 Ustawy ZSEE. Dane wrażliwe z punktu widzenia tajemnicy przedsiębiorstwa podlegają więc ochronie analogicznej, jak na gruncie uchylanych przepisów Ustawy ZSEE.

W ciągu 36 miesięcy od dnia wejścia w życie Ustawy o odpadach ma powstać również „Baza danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami” (dalej: „BDO”) (art. 79 ust. 2). Będzie ona gromadzić m.in. informacje o różnych odpadach, w tym informacje o wprowadzonym ZSEE oraz osiągniętych poziomach zbierania, odzysku i recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, rodzajach i ilościach odpadów poddanych przetwarzaniu oraz przepływach środków finansowych z opłat produktowych. Rejestr z art. 49 Ustawy o odpadach ma stanowić część BDO.

W związku ze zmianą polityki legislacyjnej i przeniesieniem szeregu obowiązków dotyczących prowadzenia rejestrów oraz baz danych z GIOŚ na marszałków województw, uzasadnione było derogowanie przepisów art. 6 – 15 i 17 Ustawy ZSEE (Rozdział 2). Jedyne utrzymane w mocy przepisy Rozdziału 2 Ustawy ZSEE dotyczy zadań Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej „WIOŚ”), w zakresie kontroli zakładów przetwarzania, który przewiduje, że kontrolę taką WIOŚ przeprowadza co najmniej raz w roku, a do dnia 15 lutego sporządza i przekazuje GIOŚ zbiorczą informację o wynikach kontroli przeprowadzonych w poprzednim roku kalendarzowym.

## 2. Monitoring ZSEE w świetle Założeń projektu Ustawy ZSEE

W dniu 17 września 2013 r. Rada Ministrów przyjęła Założenia nowej ustawy ZSEE<sup>35</sup>. Prawodawca stanął na stanowisku, że konieczność dokonania implementacji do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE), jest dobrym powodem dla dokonania gruntowniejszej zmiany normatywnej i opracowania od podstaw nowej Ustawy ZSEE. Ze stanowiskiem tym można polemizować, gdyż Założenia przewidują, że większość przepisów dotychczasowej Ustawy ZSEE zostanie przeniesiona do nowej. Stworzenie nowej Ustawy ZSEE dawałoby jednak podstawy dla opracowania regulacji, która byłaby spójna z najnowszymi rozstrzygnięciami ustawodawcy przewidzianymi w Ustawie o odpadach.

W Założeniach do nowej Ustawy ZSEE Rada Ministrów odnosi się również do problematyki monitorowania gospodarowania ZSEE. Zgodnie z Założeniami, w celu zapewnienia szybszego dostępu do danych o zebranych i przetworzonym zużytym sprzęcie oraz ich pełnej transparentności, a także dla zwiększenia kontroli prawidłowego funkcjonowania

<sup>35</sup> Treść Założeń nowej Ustawy ZSEE jest dostępna poprzez stronę [www.rcl.gov.pl](http://www.rcl.gov.pl).

całego systemu, stworzony zostanie elektroniczny system monitorujący przepływ ZSEE przez cały cykl jego życia, począwszy od momentu jego wytworzenia aż do ostatecznego zagospodarowania (s. 10 Założeń). Obejmie on swym zakresem podmioty zbierające zużyty sprzęt i kolejne podmioty zajmujące się jego zagospodarowaniem, aż po prowadzących odzysk i recykling zużytego sprzętu. W systemie rejestrowane będą wszystkie procesy mające miejsce w sektorze – każda transakcja dokonywana pomiędzy wszystkimi jego uczestnikami. Obowiązkiem ww. podmiotów będzie wprowadzanie do systemu danych o ZSEE na każdym etapie jego zagospodarowania, co umożliwi organom kontrolnym skoncentrowanie swych działań na tych podmiotach, co do których istnieją przesłanki, że nie działają one zgodnie z prawem.

Projektowany system – czytamy w Projekcie – „winien być opracowany, zgodnie z propozycjami strony społecznej, przez wprowadzających sprzęt na podstawie porozumienia zawartego z Ministrem Środowiska. Ze strony wprowadzających porozumienie zostałyby zaakceptowane przez grupę reprezentującą przedsiębiorców, a w skład grupy upoważnionej do podpisania porozumienia wchodziłoby przedstawiciele wprowadzających wszystkie rodzaje sprzętu do obrotu, których łączny udział w rynku wynosi co najmniej 75%. Stworzenie i prawidłowe funkcjonowanie systemu finansowane będzie przez wszystkich wprowadzających sprzęt zarejestrowanych w rejestrze. [...] Porozumienie określi w szczególności warunki jego zawarcia, funkcjonowania, a także zasady finansowania tego przedsięwzięcia” (s. 11 Założeń).

Założenia nowej Ustawy ZSEE zawierają jednak informacje o bardzo ogólnej naturze, które nie określają kształtu projektowanego systemu monitoringu w sposób precyzyjny.

W Założeniach brak wskazanych kierunków podstawowych rozstrzygnięć kwestii dotyczących zasad funkcjonowania projektowanego systemu monitoringu ZSEE: nie wiadomo kto będzie nim administrował, jakie informacje miałyby się w nim znaleźć, ani kto będzie miał do nich dostęp. W czasie konsultacji zwracano uwagę na enigmatyczność i ogólnikowość Założeń<sup>36</sup>. Uwagi krytyczne zgłaszano też w toku uzgodnień międzyresortowych, np. w opinii Rządowego Centrum Legislacji podnoszono, że „projektowane założenia w sposób zbyt ogólny przedstawiają zasadnicze kwestie wymagające uregulowania w nowej Ustawie o ZSEE”<sup>37</sup>.

### 3. Propozycje strony społecznej

W toku konsultacji publicznych projektu Założeń nowej Ustawy ZSEE, a także uzgodnień międzyresortowych, przedstawiano szereg propozycji dotyczących przyszłego kształtu systemu monitoringu. Nie znalazły się one jednak w ostatecznej, przyjętej przez Radę

<sup>36</sup> Na przykład Wojewoda Mazowiecki w piśmie z dnia 11 lutego 2013 r. (znak LEX-III.0521.6.2013) wskazał, że wobec ogólnej treści projektu założeń nie jest możliwe dokonanie jego oceny pod kątem zgodności z dyrektywą 2012/19/UE.

<sup>37</sup> Opinia RCL z dnia 10 kwietnia 2013 r. ([www.rcl.gov.pl](http://www.rcl.gov.pl))



Ministrów wersji Założeń, na podstawie których obecnie Rządowe Centrum Legislacji sporządza projekt nowej Ustawy ZSEE. Rada Ministrów pozostawiła tym samym duży margines swobody, co nie jest do końca dobrym rozwiązaniem z punktu widzenia standardów prawidłowej legislacji, na ukształtowanie systemu monitoringu ZSEE.

Spośród zgłoszonych propozycji systemu monitoringu warto zwrócić uwagę na koncepcję Krajowego Centrum Monitoringu (KCM) oraz bazę danych *System Ewidencji Recyklingu i Odzysku* (SERiO), których zarys został przedstawiony przez część przedstawicieli branży ZSEE. W systemie tym zobowiązuje się wszystkich przedsiębiorców działających w branży ZSEE do ujawniania informacji dotyczących ich działalności gospodarczej, przy jednoczesnym powierzeniu prowadzenia KCM i SERiO, a także siłą rzeczy dostępu do zawartych w nich danych, podmiotom prywatnym, które same są aktywnymi uczestnikami tego rynku.

Nie ulega wątpliwości, że usprawnienie systemu monitoringu ZSEE jest zasadne, gdyż przyczyni się do znacznego ograniczenia szarej strefy, a także podniesienia transparentności systemu gospodarki ZSEE. Najważniejsze jest jednak, aby system ten pozwalał na szybkie zidentyfikowanie nieprawidłowości i efektywne wyegzekwowanie obowiązków wynikających z przepisów prawa.

System KCM i SERiO dotknięty jest z tej perspektywy kilkoma istotnymi wadami, które – niestety – ze względów prawnych uniemożliwiają jego wdrożenie w prezentowanym przez część branży kształcie, a ze względów funkcjonalnych czynią ten system mało efektywnym. Mianowicie, z uwagi na powierzenie sensytywnych danych dotyczących wszystkich podmiotów branży (informacje o warunkach umów zawieranych pomiędzy wprowadzającymi sprzęt a organizacjami odzysku, informacje o cenie, czasie trwania umowy, potencjale przetwórczym i technologii zakładów przetwarzania, informacje o przemieszczaniu i składowaniu ZSEE, włącznie z kopiami listów przewozowych) stwarza on zagrożenie dla prawnie chronionej tajemnicy przedsiębiorstwa oraz równowagi konkurencyjnej w ramach całej branży. Dostęp branżowego podmiotu prywatnego do tych danych, jak sygnalizowano w toku konsultacji publicznych, może bowiem stać się instrumentem uzyskiwania przewagi konkurencyjnej.

Przyjęcie powyższych rozwiązań rodziłoby także ryzyko naruszenia prawa Unii Europejskiej, zgodnie bowiem z Dyrektywą 2008/98/WE, to na państwach członkowskich spoczywa odpowiedzialność za prowadzenie działań kontrolno-monitorujących w zakresie gospodarowania ZSEE. Obowiązkiem ustawodawcy krajowego jest zatem daleko idąca ostrożność w delegowaniu tych zadań na podmiot prywatny, zwłaszcza wtedy, gdy mogłoby to zachwiać równowagą konkurencyjną rynku. Również w myśl art. 16 Dyrektywy w sprawie ZSEE, monitoring i kontrola nad rynkiem ZSEE należy do obowiązków państw członkowskich, co wyraża się m.in. w sporządzaniu przez nie odpowiednich rejestrów i wykazów przedsiębiorstw działających na tym rynku.



Wreszcie należy zwrócić uwagę, że koncepcja powierzenia monitoringu ZSEE podmiotom prywatnym jest niespójna z kierunkiem polityki legislacyjnej, przyjętym w pracach nad Ustawą o odpadach. W istocie prowadzi do konieczności powielania przewidzianych w tej ustawie rozwiązań, z tą różnicą, że dane przekazywane mają być do innego podmiotu.

Dotychczasowa polityka legislacyjna rządu zmierzała w kierunku centralizacji systemu monitorowania gospodarki odpadami, w tym ZSEE, i usankcjonowała ten skutek na gruncie przepisów Ustawy o odpadach. Centralizacja bazy danych gromadzącej informacje o gospodarowaniu różnego rodzaju odpadami podyktowana była ze względu na efektywność ochrony środowiska i zagwarantowanie jak najpełniejszej informacji o stanie tego gospodarowania. Nie bez znaczenia jest również przyświecający ustawodawcy cel w postaci zmniejszenia obciążeń administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców, którzy do dnia wejścia w życie Ustawy o odpadach byli zobowiązani do składania, stosownie do rodzaju prowadzonej działalności, nawet ponad 20 sprawozdań, na podstawie 4 odrębnych obowiązujących w tym zakresie ustaw<sup>38</sup>.

Jak wskazano powyżej zdecydowana większość podmiotów branży ZSEE w toku konsultacji publicznych deklarowała zasadność stworzenia systemu monitoringu, mającego na celu ograniczenie szarej strefy i zwiększenie wydajności gospodarowania odpadami ZSEE oraz maksymalizację efektywnej ochrony środowiska naturalnego. Wiele z tych podmiotów dystansuje się jednak od omówionej wyżej koncepcji KCM i SERIO, dostrzegając, że system ten niesie za sobą ryzyko dla zasad konkurencyjności rynku.

## **4. System monitoringu ZSEE – preferowane kierunki zmian**

### **4.1. Cel oraz podstawowe standardy systemu monitoringu**

Podejmując próbę przedstawienia założeń konstrukcyjnych systemu monitoringu ZSEE należy w pierwszej kolejności sformułować cel oraz podstawowe standardy, na których system ten powinien zostać oparty.

Celem funkcjonowania systemu monitorowania ZSEE – jak wynika z Założeń ustawy ZSEE – jest maksymalizacja ochrony środowiska naturalnego, uzyskana poprzez kontrolę przepływu zużytego sprzętu począwszy od momentu jego wytworzenia, aż do ostatecznego zagospodarowania. System ten powinien tworzyć instrumenty sprawnego pozyskiwania informacji o nieprawidłowościach w gospodarowaniu ZSEE oraz zachowaniach niezgodnych z Ustawą o odpadach oraz Ustawą ZSEE, a także pozwalać na efektywne wyegzekwowanie norm wynikających z przepisów prawa przez właściwe organy władzy publicznej. System monitoringu, o którym mowa, powinien ponadto:

- być spójny z kierunkiem regulacji przewidzianym w Ustawie o odpadach, zwłaszcza w zakresie dotyczącym rejestrów i BDO,

<sup>38</sup> Uzasadnienie projektu Ustawy o odpadach (Nr druku: 456)

- nie powinien zawierać regulacji tworzącej nadmierne obciążenia administracyjne dla podmiotów rynku ZSEE, lecz w sposób możliwie najpełniejszy wykorzystywać istniejące kanały przepływu informacji, kontroli i nadzoru podmiotów rynku ZSEE,
- gwarantować ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa oraz zasad konkurencyjności na rynku ZSEE.

## 4.2. Podmiot prowadzący monitoring

Mając na uwadze wyżej zarysowane cele, a także założone standardy związane z procesem ich realizacji, należy stwierdzić, że system monitoringu powinien być prowadzony i administrowany przez podmiot publiczny.

Założenia Ustawy ZSEE (s. 11) przesądzają, że nadzór nad prowadzeniem systemu monitoringu zostanie powierzony Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska. System ten – zgodnie z Załoženiami – powinien zostać ponadto opracowany zgodnie z propozycjami strony społecznej, na podstawie porozumienia zawartego z Ministrem Środowiska przez wprowadzających sprzęt. W skład grupy upoważnionej do zawarcia porozumienia wchodziłoby przedstawiciele wprowadzających wszystkie rodzaje sprzętu do obrotu, których łączny udział w rynku wynosi co najmniej 75%. Założenia stwierdzają ponadto, że porozumienie to określi w szczególności warunki jego zawarcia, funkcjonowania, a także zasady finansowania tego przedsięwzięcia.

Treść Założeń projektu nowej Ustawy ZSEE nie przesądza jednak kto będzie prowadził przedmiotowy system monitoringu. Odwołanie do wykładni systemowej w zakresie regulacji dotyczącej odpadów wskazuje jednak w sposób jednoznaczny, że musi to być podmiot należący do sektora finansów publicznych.

Zgodnie bowiem z art. 81 ust. 1 Ustawy o odpadach administratorem BDO może być minister właściwy do spraw środowiska lub inny wyznaczony przez niego podmiot. Przepis ust. 2 tego artykułu wskazuje jednak – *verba legis* – że podmiotem tym może być wyłącznie podmiot sektora finansów publicznych. Analogiczne rozwiązania powinny zostać zastosowane w odniesieniu do systemu monitoringu ZSEE, gdyż w przeciwnym razie może dochodzić do obejścia przepisów Ustawy o odpadach i podważenia standardu racjonalnego prawodawcy. Ustawodawca w sposób jednoznaczny zrezygnował bowiem z delegowania obowiązków administracyjnych na rzecz podmiotów reprezentujących poszczególne branże, w tym ZSEE, uznawszy słusznie, że jedynym gwarantem prawidłowego funkcjonowania systemu monitoringu gospodarki odpadami będzie powierzenie go – na zasadzie wyłączności – kontroli podmiotów publicznych. Zgodnie z art. 83 Ustawy o odpadach, wskazującym katalog podmiotów posiadających dostęp do BDO,





żadem podmiot prywatny nie jest uprawniony do uzyskania informacji z BDO o szczegółach działalności gospodarczej przedsiębiorców konkurujących na rynku ZSEE.

Poszukując podmiotu, który byłby najwłaściwszym do prowadzenie systemu monitoringu należy w pierwszej kolejności sięgnąć do przepisów obowiązującej Ustawy o odpadach, a następnie do Ustawy ZSEE oraz ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

**Na podstawie analizy wskazanych wyżej ustaw najwłaściwszym podmiotem, któremu można byłoby powierzyć prowadzenie monitoringu ZSEE jest marszałek województwa.**

Za tezę tą przemawiają następujące argumenty wynikające z Ustawy o odpadach:

- Na podstawie art. 49 marszałek województwa jest zobowiązany do prowadzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami.
- Marszałek województwa, z zakresu ustawy ZSEE, dokonuje wpisu do rejestru na wnioski wprowadzających sprzęt i przedsiębiorców dokonujących wewnątrzwspólnotowego nabycia sprzętu, zbierających zużyty sprzęt, prowadzących zakład przetwarzania, organizacji odzysku ZSEE, prowadzących działalność w zakresie recyklingu, prowadzących działalność w zakresie innych niż recykling procesów odzysku (art. 50 ust. 1 pkt 3).
- Marszałek województwa jest także adresatem sprawozdań, o których mowa w art. 73 i art. 75 Ustawy o odpadach. Sprawozdanie te obejmują również informacje o gospodarowaniu ZSEE (art. 73 ust. 1 pkt 5, ust. 2 pkt 5 lit a – c, art. 75 ust. 2 pkt 6 - 8)<sup>39</sup>,
- Marszałkowi województwa Ustawa o odpadach powierza także obowiązek weryfikacji danych i informacji przekazanych w sprawozdaniach, o których mowa wyżej (art. 77 ust. 1 Ustawy o odpadach). W sytuacji, gdy w procesie weryfikacji okaże się, że informacje zawarte w sprawozdaniu są niezgodne ze stanem faktycznym, marszałek województwa wzywa na piśmie do korekty sprawozdania, określając termin przekazania korekty nie dłuższy niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania (art. 77 ust. 2 Ustawy o odpadach).
- Marszałek województwa jest odpowiedzialny za prowadzenie i aktualizację „Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami” (BDO), w tym do jego zadań należy zbieranie, przetwarzanie, przechowywanie i zabezpieczanie przed utratą informacji gromadzonych w BDO (art. 80 ust. 1 Ustawy o odpadach).

Ustawa o odpadach zaopatrzyła zatem marszałka województwa w szereg kompetencji i zadań związanych z prowadzeniem, aktualizowaniem, a także monitorowaniem i

<sup>39</sup> Szerzej odnośnie zakresu przekazywanych danych będzie mowa w dalszej części Raportu.



weryfikacją danych przedkładanych w sprawozdaniach przez podmioty m.in. z branży ZSEE. Czyni to marszałka województwa podmiotem najważniejszym dla realizacji zadań związanych z prowadzeniem systemu monitoringu ZSEE.

Trudno byłoby przyjąć tezę, że monitoring ZSEE powinien być prowadzony przez GIOŚ, w szczególności wobec derogacji przepisów art. 6 – 15 i art. 17 Ustawy ZSEE i przeniesienia dotychczasowych kompetencji GIOŚ na marszałków województw. Zasada racjonalności prawodawcy oraz konieczność zachowania wewnętrznej spójności systemu prawnego wskazują jednocześnie na marszałka województwa, jako podmiot właściwy do prowadzenia monitoringu ZSEE.

### **4.3. Podstawy normatywne i zakres przedmiotowy monitoringu**

#### *4.3.1 Zakres sprawozdawczości w zakresie ZSEE w świetle Ustawy o odpadach*

Zgodnie z przyjętymi standardami konstrukcyjnymi systemu monitoringu ZSEE, zasadne jest – celem zachowania spójności systemowej – oparcie systemu monitorowania ZSEE na istniejących kanałach przepływu informacji o ZSEE i sprawozdawczości ukształtowanych na podstawie Ustawy o odpadach.

Tym bardziej, że Ustawa o odpadach obejmuje przedmiotem sprawozdawczości szereg informacji, które mogą również stanowić istotny element monitorowania ZSEE.

Zgodnie bowiem z art. 73 ust. 1 pkt 5 Ustawy o odpadach, roczne sprawozdanie o produktach, opakowaniach i gospodarowaniu odpadami, sporządza wprowadzający sprzęt w świetle Ustawy ZSEE. Sprawozdanie to powinno – zgodnie z art. 73 ust. 2 pkt 5 Ustawy o odpadach – zawierać:

a) informacje o:

- ilości i masie sprzętu elektrycznego i elektronicznego wprowadzonego do obrotu na terytorium kraju, z podziałem na grupy i rodzaje sprzętu, określone w załączniku nr 1 do Ustawy ZSEE,
- masie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego zebranego, poddanego przetwarzaniu w rozumieniu Ustawy ZSEE, odzyskowi, w tym recyklingowi, oraz unieszkodliwianiu,
- osiągniętych poziomach zbierania, odzysku i recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego,
- wysokości należnej opłaty produktowej, obliczonej oddzielnie, dla poszczególnych grup sprzętu określonych w załączniku nr 1 do Ustawy ZSEE - w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu zbierania, odzysku lub recyklingu,



- b) wykaz zakładów przetwarzania, z których prowadzącymi wprowadzający sprzęt ma zawartą umowę, o której mowa w art. 33 ust. 1 Ustawy ZSEE, zawierający:
- imię i nazwisko lub nazwę podmiotu oraz adres zamieszkania lub siedziby,
  - numer identyfikacji podatkowej (NIP), o ile został nadany,
  - numer REGON, o ile został nadany,
  - adresy zakładów przetwarzania,
  - numer i nazwę grupy oraz numer i nazwę rodzaju sprzętu, określone w załączniku nr 1 do Ustawy ZSEE, z którego powstał przyjmowany przez prowadzącego zakład przetwarzania zużyty sprzęt,
  - informację o zdolnościach przetwórczych zakładów przetwarzania,
  - wskazanie, na jaki okres zawarto umowy z prowadzącymi zakłady przetwarzania,
- c) informacje o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne.

W sytuacji, gdy obowiązek określony w art. 30 ust. 1 Ustawy ZSEE wykonuje organizacja odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego, roczne sprawozdanie, o którym mowa wyżej, w zakresie realizacji tych obowiązków sporządza ta organizacja (art. 74 ust. 1 pkt 2 Ustawy o odpadach). Sprawozdania składane przez organizację odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego mogą zawierać zbiorcze dane dotyczące wszystkich wprowadzających sprzęt, od których obowiązki te zostały przejęte (art. 74 ust. 5 i 6).

Zgodnie z art. 75 ust. 2 roczne sprawozdanie o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami zawiera:

- a) w przypadku zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, o którym mowa w Ustawie ZSEE – informacje o:
- masie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zebranego i przekazanego do prowadzącego zakład przetwarzania,
  - adresach punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego;
- b) w przypadku prowadzącego zakład przetwarzania, o którym mowa w Ustawie ZSEE – informacje o:
- masie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego przyjętego przez prowadzącego zakład przetwarzania zużytego sprzętu, wraz z podaniem numeru i nazwy grupy oraz numeru i nazwy rodzaju sprzętu, z którego powstał ten zużyty sprzęt określonych w załączniku nr 1 do tej ustawy,
  - rodzaju i masie odpadów powstałych z przetworzenia zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, przekazanych prowadzącemu działalność w zakresie recyklingu, innych niż recykling procesów odzysku lub unieszkodliwiania oraz masie sprzętu i części składowych sprzętu, przekazanych do ponownego użycia,
  - adresie zakładu przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego;



- c) w przypadku prowadzącego działalność w zakresie recyklingu oraz prowadzącego działalność w zakresie innym niż recykling procesów odzysku, o którym mowa w Ustawie ZSEE – informacje o masie odpadów pochodzących ze zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, przyjętych oraz poddanych odpowiednio recyklingowi lub innym niż recykling procesom odzysku.

Na podstawie przywołanej wyżej treści przepisów Ustawy o odpadach zakres informacji wymagających ujawnienia i przesłania marszałkowi województwa jest bardzo szeroki. W istocie w oparciu o te informacje można monitorować nieprawidłowości w systemie ZSEE i rozpocząć ograniczanie szarej strefy. Tym bardziej, że – jak wskazano wyżej – marszałek województwa posiada także kompetencje do weryfikacji danych przedstawionych w sprawozdaniach ze stanem faktycznym. Marszałek województwa mógłby zatem w tym zakresie współdziałać z wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska. Konieczne jest jednak w tym zakresie stworzenie odpowiednich przepisów kompetencyjnych zarówno w Ustawie o odpadach, jak i w Ustawie ZSEE. Tworzenie systemu monitoringu będzie uzasadnione jedynie wówczas, gdy wykrycie nieprawidłowości będzie w sposób automatyczny prowadziło do przeprowadzenia kontroli przez właściwy do tego podmiot, a także – w sytuacji potwierdzenia nieprawidłowości stwierdzonych na podstawie monitoringu – do nałożenia sankcji administracyjnej. Szerzej będzie o tym mowa w dalszej części niniejszego Raportu.

#### *4.3.2. Miejsce gromadzenia danych i ich bezpieczeństwo*

Dane gromadzone w ramach systemu monitoringu powinny być gromadzone w BDO. Trudno także znaleźć uzasadnienie dla innego umieszczenia tych danych, gdyż w bazie tej – na podstawie obowiązującej Ustawy o odpadach – gromadzone są dane ze sprawozdań, o których była mowa wyżej, a także m.in. dane o transgranicznym przemieszczaniu ZSEE (art. 79 ust. 2 pkt 10).

Dzięki gromadzeniu danych z monitoringu z BDO zostaną zachowane wszelkie zasady bezpieczeństwa danych przewidziane Ustawą o odpadach (art. 80 i 81). Proponuje się zatem dodanie do zawartego w art. 79 ust. 2 katalogu danych gromadzonych w BDO następującego przepisu:

*„9a) przemieszczaniu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego,”.*

#### *4.3.3. Przedmiot monitoringu. Rola porozumienia branżowego z Ministrem Środowiska*

Na potrzeby monitoringu przemieszczania ZSEE wykorzystywane będą dane dostarczane w ramach systemu sprawozdawczego Ustawy o odpadach, o którym była mowa wyżej.

Zakres obowiązków sprawozdawczych może jednak zostać rozszerzony o dane szczegółowe konieczne do monitoringu przemieszczania ZSEE. Może to nastąpić poprzez zobowiązanie do częstszego przekazywania wybranych informacji (np. kwartalnie lub miesięcznie), bądź poprzez zobowiązanie do przekazywania dodatkowych informacji, niezbędnych z uwagi na prowadzony monitoring.

Rozszerzenie zakresu danych dostarczanych do BDO, w sposób pozwalający na prowadzenie monitoringu ZSEE, wymaga stworzenia odpowiednich podstaw normatywnych w Ustawie ZSEE. Podstawy tej wymaga także zawarcie porozumienia między Ministrem Środowiska a grupą reprezentujących wprowadzających wszystkie rodzaje sprzętu, których łączny udział w rynku wynosi 75%. Zgodnie z Załoženiami porozumienie to ma określać zasady prowadzenia monitoringu ZSEE, a zatem także wskazywać katalog i sposób przekazywania danych do BDO.

W świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa porozumienie, o którym mowa, w żadnym wypadku nie może stać się podstawą praw i obowiązków innych podmiotów branży ZSEE niż jego sygnatariusze. Dlatego proponuje się, aby zawarcie przedmiotowego porozumienia było jedną z przesłanek wydania rozporządzenia wykonawczego do Ustawy ZSEE przez Ministra Środowiska. Rozporządzenie to określałoby zakres danych przekazywanych celem monitorowania przemieszczania ZSEE, a także częstotliwość udzielania tego rodzaju informacji.

Proponuje się zatem dodanie w Ustawie ZSEE następujących przepisów:

*„Art. X. 1. Podmiot wprowadzający sprzęt, prowadzący zakład przetwarzania, zbierający zużyty sprzęt jest obowiązany do przekazywania marszałkowi województwa, właściwemu ze względu na miejsce wykonywania działalności, informacji dotyczącej przemieszczania zużytego sprzętu.*

*2. Informacje, o których mowa w ust. 1, będą gromadzone w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO), utworzonej na podstawie Ustawy o odpadach.*

*3. Minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii przedstawicieli wprowadzających wszystkie rodzaje sprzętu, których łączny udział w rynku wynosi 75%, określi w drodze rozporządzenia zakres przedmiotowy oraz sposób przekazywania informacji dotyczących przemieszczania zużytego sprzętu.*

*4. Wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 3 minister właściwy do spraw środowiska bierze pod uwagę, że zakres i sposób przekazywanych danych powinien gwarantować skuteczne prowadzenie monitoringu przemieszczania zużytego sprzętu, a jednocześnie obowiązek ten nie powinien stanowić nadmiernego obciążenia administracyjnego dla przedsiębiorców.”.*



#### 4.3.4. Efektywność monitoringu

Jak wskazano wyżej tworzenie systemu monitoringu przemieszczania ZSEE będzie uzasadnione jedynie wówczas, gdy wykryte nieprawidłowości będą w sposób nieunikniony prowadziły do nałożenia sankcji na podmiot, który dopuścił się naruszenia przepisów Ustawy o odpadach, Ustawy ZSEE lub innych obowiązków wynikających z przepisów prawa.

W tym celu przewiduje się stworzenie przepisów, które – w sytuacji wykrycia nieprawidłowości poprzez monitoring przemieszczania ZSEE lub uchybienie obowiązkowi sprawozdawczości – będą dawały podstawę do ich weryfikacji w drodze kontroli inspekcji ochrony środowiska, a w przypadku ich potwierdzenia – do nałożenia sankcji administracyjnej.

Przepisy, których wprowadzenie zapewniłoby skuteczność prowadzonemu monitoringowi, mogłyby mieć następujące brzmienie:

1) do art. 77 Ustawy o odpadach dodaje się ust 4 w brzmieniu:

*„4. Marszałek województwa zawiadamia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o każdym przypadku, w którym uznał, zgodnie z ust. 3, że posiadacz odpadów nie wykonał obowiązku przekazania sprawozdania.”;*

2) do art. 80 Ustawy o odpadach dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

*„2a. Marszałek województwa zawiadamia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, po weryfikacji danych, o których mowa w art. 79 ust. 2 pkt 9a, o stwierdzonych nieprawidłowościach dotyczących przemieszczania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego”.*

3) do art. 16 Ustawy ZSEE dodaje się ust. 1a:

*„1a. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska przeprowadza niezapowiedzianą kontrolę podmiotu, wobec którego marszałek województwa stwierdził niewykonanie obowiązku przekazania sprawozdania, o którym mowa w art. 73 i 75 ustawy o odpadach lub zawiadomił o nieprawidłowościach przepływu sprzętu na podstawie art. 80 ust. 2a ustawy o odpadach.”.*

## VI. ZASADY ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NARUSZENIE USTAWY ZSEE

### 1. Przepisy sankcjonujące w obecnej Ustawie ZSEE

Przepisom karnym i karom pieniężnym Ustawodawca poświęcił rozdział 11 Ustawy ZSEE (art. 70-80). Regulacja ta określa zasady odpowiedzialności za demontaż ZSEE poza zakładem przetwarzania (art. 70), naruszenie obowiązków dotyczących wpisu do rejestru (art. 71), naruszenie obowiązków wprowadzającego sprzęt (art. 72), nieprzekazanie ZSEE zbierającemu (art. 73) i łączne umieszczanie zużytego sprzętu z innymi odpadami (art. 74), a także za naruszenie obowiązków zbierającego ZSEE (art. 75), sprzedawcy sprzętu (art. 76), prowadzącego zakład przetwarzania (art. 77) i prowadzącego recykling lub inny proces odzysku (art. 78). W tym zakresie art. 79 Ustawy ZSEE przewiduje zastosowanie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Natomiast art. 80 wprowadza kary pieniężne za niedopełnienie wskazanych w nim obowiązków (ust. 2-9).

W perspektywie ograniczeń wynikających z prawa wykroczeń, zwłaszcza ze względu na niemożliwość zastosowania tego systemu odpowiedzialności do podmiotów zbiorowych, wprowadzony w art. 80 Ustawy ZSEE obok odpowiedzialności wykroczeniowej rygor odpowiedzialności administracyjnej w postaci kar pieniężnych należy ocenić pozytywnie. Zgodnie z ustawowymi definicjami podmiotów, których odpowiedzialność reguluje art. 80 Ustawy ZSEE, mogą być nimi zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. W przeciwieństwie więc do kary grzywny przewidzianej w artykułach poprzedzających i mającej zastosowanie jedynie do osób fizycznych, ustanowioną w art. 80 karę pieniężną można nałożyć na ten podmiot, który – zidentyfikowany na podstawie definicji ustawowej – dopuścił się danego naruszenia. Ma to miejsce także wtedy, gdy odpowiedzialność taka wynika z niedopełnienia obowiązków przez osoby fizyczne działające w ramach podmiotu zbiorowego.

W części poświęconej zadaniom Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Założenia nowej Ustawy ZSEE przewidują przeniesienie do nowej ustawy obecnie obowiązujących przepisów karnych w zakresie nieprzestrzegania jej postanowień przez poszczególne kategorie podmiotów. Nadto, GIOŚ zostanie przyznane uprawnienie do nakładania kar pieniężnych na „przedsiębiorcę, który w terminie ustawowym nie złoży sprawozdania z wykonania obowiązków określonych ustawą lub złoży sprawozdanie nierzetelne”. W zamyśle Ustawodawcy, uprawnienie to ma stanowić „jeden z elementów zwiększenia kontroli i monitorowania przez GIOŚ odpowiedniego raportowania”<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Zob. Projekt założeń projektu ustawy o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, s. 9.

## 2. Charakter przepisów sankcjonujących

W celu poprawy stopnia egzekwowania obowiązków Ustawy ZSEE wskazana jest daleko idąca zmiana reżimu odpowiedzialności z wykroczeniowej na odpowiedzialność karno-administracyjną.

Sankcja dotykałaby wówczas bezpośrednio podmiot prowadzący zakład przetwarzania, a nie osobę fizyczną winną dopuszczenia się naruszeń Ustawy ZSEE. Ponadto, odpowiedzialność taka miałaby charakter obiektywny, a wymierzana sankcja byłaby dolegliwa dla przedsiębiorcy, co wiąże się także z jej funkcją prewencyjną. Ponadto sankcjonowanie obowiązków administracyjnych za pomocą instrumentów karno-administracyjnych zapewnia bezpośredni udział organów administracji w egzekwowaniu wynikającej stąd odpowiedzialności. Sprzyja również szybkości i skuteczności jej dochodzenia, w stopniu wyższym niż ma to miejsce na gruncie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Dopuszczalność zmiany zasad odpowiedzialności z wykroczeniowej na administracyjną jest legislacyjnie i konstytucyjnie dopuszczalna. W przedmiocie możliwości wprowadzenia takiej zmiany przychylnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając – w odniesieniu do analogicznej sytuacji powstałej na gruncie Ustawy – Prawo o ruchu drogowym – że „[d]opuszczalność stosowania sankcji administracyjnych nie budzi co do zasady wątpliwości ani w doktrynie, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nakładanie kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym w trybie decyzji administracyjnej nie dyskwalifikuje samo w sobie badanego przepisu z punktu widzenia art. 2 Konstytucji. Już w swoich wcześniejszych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wyrażał pogląd, że ustawodawca może w pewnym zakresie wyłączać spod reżimu odpowiedzialności karnej pewne kategorie spraw, nawet jeżeli ich rozstrzygnięcie wiąże się niekiedy z zastosowaniem dolegliwych sankcji wobec jednostki (zob. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50). W orzecznictwie Trybunału podkreśla się przy tym, że kwestia dopuszczalności stosowania sankcji administracyjnych winna być oceniana z punktu widzenia funkcji, jaką sankcja ta ma spełniać. Powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja, natomiast kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja. Nie oznacza to oczywiście, że dane typy sankcji powinny spełniać tylko i wyłącznie te funkcje. To właśnie spełnianie wspomnianych funkcji przesądza jednakże o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna. Kara administracyjna nie jest zatem, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji”<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Wyrok TK z dnia 14 października 2009 r. (sygn. akt Kp 4/09).



Warto nadmienić, iż nadmierna penalizacja polskich ustaw administracyjnych jest zjawiskiem, które spotyka się obecnie z krytyką. W efekcie takiej praktyki „[o]bywatel przestaje bowiem rozumieć, czym jest przestępstwo, oraz zaczyna lekceważyć prawo karne jako *ultima ratio* – najsurowszą reakcję państwa na czyny szkodliwe i zagrażające bezpieczeństwu obywateli. Ponadto system prawa karnego staje się niewydolny. Prokuratura musi zajmować się wszystkimi istniejącymi przestępstwami, a sądy muszą wszystkie te sprawy osądzać. W konsekwencji potencjał prokuratorów i sędziów rozdrabnia się na błahostki, często kosztem spraw poważnych i bardzo poważnych”<sup>42</sup>.

Z wymienionych względów w nowej Ustawie ZSEE wskazana jest daleko idąca zmiana reżimu odpowiedzialności wykroczeniowej na odpowiedzialność administracyjną, zwłaszcza w zakresie objętym art. 77 obecnej Ustawy ZSEE. Zakres odpowiedzialności powinien być uregulowany, co do zasady, w sposób analogiczny jak w dotychczasowym brzmieniu art. 77 pkt 1-3 Ustawy ZSEE, tj. sankcjonowaniu podlegałoby naruszenie obecnych art. 44 ust. 1, art. 44 ust. 2, art. 47 ust. 1 i 3, art. 47 ust. 4 oraz art. 50 ust. 2 Ustawy ZSEE.

### **3. Problem przepisów sankcjonujących naruszenie art. 44 ust. 2 obecnej Ustawy ZSEE**

Jednym z najpoważniejszych problemów, wymagających interwencji Ustawodawcy na etapie prac nad nową ustawą ZSEE jest – w naszej ocenie – uszczelnienie przepisów sankcjonujących naruszenie obowiązku usunięcia składników niebezpiecznych, materiałów i części składowych, określonych w załączniku nr 2 do ustawy. Załącznik ten w ust. 2 pkt 2 wskazuje, iż z urządzeń zawierających gazy zubożające warstwę ozonową lub mające potencjał powodowania globalnego efektu cieplarnianego (GWP) powyżej 15, gazy te należy właściwie odesać i odpowiednio je oczyścić, zgodnie z Ustawą o substancjach zubożających warstwę ozonową. Powyższe postanowienia transponują art. 6 ust. 1 Dyrektywy 2002/96/WE w zakresie odesłania do ust. 2 tiret drugie Załącznika II do tejże Dyrektywy. Nowa Dyrektywa 2012/19/UE nie dokonuje zasadniczych zmian w tym obszarze regulacji (zob. art. 8 ust. 2 w zw. z Załącznikiem VII, ust. 2, tiret drugie Dyrektywy 2012/19/UE). W kontekście dotychczasowych problemów związanych z funkcjonowaniem rynku ZSEE (zob. część IV pkt 1. niniejszego Raportu) oraz zmiany klasyfikacji grup produktowych (zob. pkt IV.2.3. Raportu), uważamy iż właściwa konstrukcja przepisów sankcjonujących naruszenie powyższego obowiązku jest kwestią kluczową dla prawidłowej implementacji Dyrektywy 2012/19/UE.

<sup>42</sup> H. Gajewska-Kraczkowska, *Gdybym mogła zmienić jeden przepis...*, Dziennik Gazeta Prawna 24 lipca 2013 r.



### **3.1. Odpowiedzialność karna prowadzącego zakład przetwarzania w zakresie nienależytego wykonania obowiązku z art. 44 ust. 2 Ustawy ZSEE – w świetle art. 77 ust. 1a Ustawy ZSEE**

Bliższej uwagi wymaga kwestia odpowiedzialności karnej z tytułu naruszenia przepisów Ustawy ZSEE przez podmiot prowadzący zakład przetwarzania. Zgodnie z art. 43 Ustawy ZSEE to na nim ciąży obowiązek zapewnienia bezpiecznego dla środowiska i zdrowia ludzi przetwarzania zużytego sprzętu oraz powstających z niego odpadów. Z art. 44 ust. 1 wynika ponadto, że musi on przyjąć zużyty sprzęt pochodzący z gospodarstw domowych od zbierającego zużyty sprzęt bez pobierania opłaty, a także niezwłocznie usunąć składniki niebezpieczne, materiały i części składowe określone w załączniku nr 2 do ustawy (art. 44 ust. 2). Obowiązki te mają zasadnicze znaczenie w perspektywie celów Ustawy ZSEE oraz implementowanej ustawą Dyrektywy, w szczególności zaś zapewnienia takiego postępowania z ZSEE, które gwarantuje ochronę zdrowia i życia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 1 ust. 1 pkt 2 Ustawy ZSEE). Problem odpowiedzialności zabezpieczającej wykonanie ww. obowiązków ma zatem pierwszorzędne znaczenie, przekłada się bowiem wprost na możliwość realizacji celów całej regulacji, a szerzej – na należyłą ochronę środowiska naturalnego.

Wspomniany Załącznik nr 2 do Ustawy ZSEE zawiera w ust. 1 wykaz składników niebezpiecznych, materiałów lub części składowych, które powinny być usunięte z ZSEE, a w ust. 2 pkt 2 Załącznik określa sposób przetworzenia ZSEE, z którego usunięto owe substancje, mieszaniny i części składowe. Wymogi te składają się na szczegółowy i precyzyjnie opisany standard postępowania, którego naruszenie skutkuje naruszeniem art. 44 ust. 2 Ustawy ZSEE. Zakres wynikającej stąd odpowiedzialności nie jest jednak jasny: chociaż art. 77 pkt 1a Ustawy ZSEE przewiduje karę grzywny za nieusuwanie składników niebezpiecznych, materiałów lub części składowych określonych w Załączniku nr 2 do ustawy, to istnieją wątpliwości odnośnie skutków niewłaściwego (czyli niezgodnego ze standardem wynikającym z Załącznika nr 2) ich usuwania. Brak w Ustawie ZSEE przepisów, które odrębnie sankcjonowałyby tego rodzaju przypadki – konsekwencje niewykonania obowiązku zakładu przetwarzania określonego w art. 44 ust. 2 reguluje tu wyłącznie art. 77 pkt 1a. Z uwagi na zakaz wykładni rozszerzającej przepisów prawa karnego oraz zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege*, na podstawie tego przepisu nie ma możliwości nałożenia sankcji karnej na podmiot, który wprowadzi substancje niebezpieczne usuwa, ale czyni to w sposób niezgodny z ust. 2 pkt 2 Załącznika nr 2 do Ustawy ZSEE. Ustawa ZSEE nie daje zatem możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności przetwarzającego urządzenia, zawierające gazy zubożające warstwę ozonową lub mające potencjał powodowania globalnego efektu cieplarnianego (GWP) powyżej 15, w sposób niezgodny z wymogami wynikającymi z Załącznika nr 2. Przepis sankcjonujący, który mógłby mieć zastosowanie do takich przypadków (art. 77 pkt 1a w zw.



z art. 44 ust. 2 Ustawy ZSEE) sformułowany został bowiem w taki sposób, że określona tam kara nie ma zastosowania do wadliwego przetwarzania ZSEE, a wyłącznie jego nieprzetwarzania w ogóle. Wziąwszy pod uwagę zbliżoną szkodliwość dla środowiska naturalnego obu kategorii czynów, tego rodzaju pominięcie Ustawodawcy trudno uznać za uzasadnione. W tej sytuacji zbadania wymaga możliwość nałożenia sankcji za naruszenie ww. nakazów na podstawie innych obowiązujących przepisów: Ustawy o odpadach, Ustawy – Prawo ochrony środowiska, Ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie oraz Ustawy o substancjach zubożających strefę ozonową.

### **3.2. Odpowiedzialność karna prowadzącego zakład przetwarzania w zakresie nienależytego wykonania obowiązku z art. 44 ust. 2 Ustawy ZSEE – w świetle przepisów Ustawy o odpadach**

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o ZSEE *w sprawach dotyczących postępowania ze użytym sprzętem w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy o odpadach*. Na tej podstawie istnieje możliwość zastosowania wprost przepisów Ustawy o odpadach wobec zakładów przetwarzania. Wspomniana ustawa przewiduje przepisy sankcjonujące, które mogłyby objąć także podmiot przetwarzający ZSEE w sposób niezgodny z określonymi wymogami<sup>43</sup>. Przepisy te znajdują się Dziale X Ustawy o odpadach i przewidują odpowiedzialność karną (art. 171 – 193) oraz administracyjną (art. 194 – 201).

Wśród przepisów karnych w pierwszej kolejności należy wskazać art. 171 przewidujący karę aresztu albo grzywny dla podmiotu, który prowadzi gospodarkę odpadami niezgodnie z nakazem określonym w art. 16 Ustawy o odpadach<sup>44</sup>. Zakładając więc, iż przetwarzającemu zostanie udowodnione (z uwagi na karny charakter przepisu) niezgodne z Ustawą o ZSEE działanie, którym naruszył jeden z nakazów określonych w art. 16

<sup>43</sup> G. Wiśniewski [w:] *Komentarz do ustawy o użytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*, red. M. Duczmal, rok wyd. 2009: „Artykuł 1 ust. 2 u.z.s.e.e. określa stosunek ustawy o użytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym do innych przepisów z zakresu gospodarki odpadami. Przepis ten zawiera regułę kolizyjną, określającą stosunek ustawy do innych przepisów z zakresu gospodarki odpadami, wskazującą, iż w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania ze użytym sprzętem stosuje się przepisy o odpadach. Oznacza to jednocześnie, że ustawa o użytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym ma pierwszeństwo w określaniu sposobu postępowania ze użytym sprzętem, ale jednocześnie ustawodawca zakłada, że ustawa ta nie ma charakteru wyczerpującego oraz że istnieją także inne przepisy, które określają sposób postępowania z tego rodzaju odpadem. Do tych innych przepisów, które będą wyznaczały sposób postępowania ze użytym sprzętem należy zaliczyć przede wszystkim przepisy zawarte w ustawie o odpadach. Jest to ustawa o podstawowym znaczeniu na gruncie gospodarki odpadami.

<sup>44</sup> Art. 16 Ustawy o odpadach: *Gospodarkę odpadami należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności gospodarka odpadami nie może:*

1) powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt;

2) powodować uciążliwości przez hałas lub zapach;

3) wywoływać niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym.



Ustawy o odpadach, może on co do zasady zostać pociągnięty do odpowiedzialności na podstawie art. 171 tej ustawy.

Ponadto, stosownie do art. 176 ust. 1 Ustawy o odpadach, *кто wbrew przepisowi art. 33 ust. 1 prowadzi procesy przetwarzania odpadów w sposób niezapewniający, aby procesy te nie stwarzały zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska podlega karze aresztu albo grzywny. Z kolei, zgodnie z ust. 2 tego przepisu tej samej karze podlega, kto wbrew przepisowi art. 33 ust. 1 prowadzi procesy przetwarzania odpadów w sposób niezapewniający, aby odpady powstające z tych procesów nie stwarzały zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska.* Powyższy przepis znajdzie zastosowanie, o ile zostanie naruszony art. 33 ust. 1 Ustawy o odpadach<sup>45</sup>. Stosownie do treści art. 33 ust. 1 Ustawy o odpadach, poza obowiązkiem prowadzenia procesów przetwarzania odpadów w sposób niezagrażający życiu lub zdrowiu ludzi oraz środowisku, a także w sposób zgodny z przepisami o ochronie środowiska i planami gospodarki odpadami, przetwarzający odpady podlega odpowiedzialności karnej również wtedy, gdy naruszy przepisy art. 16-31 Ustawy o odpadach, przy czym są to regulacje z zakresu ogólnych zasad gospodarowania odpadami, obejmujące przepisy dotyczące:

- ochrony życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- hierarchii sposobu postępowania z odpadami,
- zasady bliskości,
- postępowania z odpadami niebezpiecznymi,
- kosztów gospodarowania odpadami,
- zbierania i transportu odpadów,
- magazynowania odpadów,
- usuwania odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania,
- przekazywania odpadów i przenoszenia odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami oraz przede wszystkim,
- przetwarzania odpadów w instalacjach i urządzeniach.

Pociągnięcie do odpowiedzialności karnej może w takim przypadku dotyczyć przetwarzającego ZSEE, któremu – z uwagi na karny charakter art. 176 Ustawy o

---

<sup>45</sup> Art. 33 ust. 1 Ustawy o odpadach: *Posiadacz odpadów jest obowiązany do postępowania z odpadami w sposób zgodny z zasadami gospodarki odpadami, o których mowa w art. 16-31, w tym do prowadzenia procesów przetwarzania odpadów w taki sposób, aby procesy te oraz powstające w ich wyniku odpady nie stwarzały zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska, a także w sposób zgodny z przepisami o ochronie środowiska i planami gospodarki odpadami.*

odpadach<sup>46</sup> – udowodniono naruszenie którejkolwiek z przesłanek tego przepisu, poprzez naruszenie art. 33 ust. 1 lub którejkolwiek art. 16-31 w zw. z art. 33 ust. 1 Ustawy o odpadach.

Ustawa o odpadach za naruszenie jej przepisów przewiduje również kary pieniężne o administracyjnym charakterze. Należy wśród nich wskazać przede wszystkim art. 194 Ustawy o odpadach określający zachowania posiadaczy odpadów, za które wymierzana jest administracyjna kara pieniężna, w tym w szczególności ust. 1 pkt 4, zgodnie z którym *administracyjną karę pieniężną wymierza się za (...) zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia lub gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem na zbieranie odpadów, zezwoleniem na przetwarzanie odpadów lub zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów, o którym mowa w art. 41.*

Powyższy przepis – na podstawie odesłania zawartego w Ustawie ZSEE – może znaleźć zastosowanie również do przetwarzającego ZSEE niezgodnie z ust. 2 pkt 2 Załącznika 2 do ustawy ZSEE. Zakładając oczywiście, że w zezwoleniu na prowadzenie przez niego działalności znajdzie się warunek o treści, jak z przywołanego postanowienia załącznika lub też odwołujący się do tego załącznika.

Jednocześnie – poza przepisami Działu X. „Przepisy karne i administracyjne kary pieniężne” – Ustawa o odpadach przewiduje sankcję w postaci cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w tym ZSEE (przepisy ustawy o ZSEE nie przewidują odrębnej procedury wydawania i cofnięcia zezwolenia).

Zgodnie z art. 47 ust. 1 Ustawy o odpadach *jeżeli posiadacz odpadów, który uzyskał zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów, narusza przepisy ustawy w zakresie działalności objętej zezwoleniem lub działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, właściwy organ wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości”. Z kolei „w przypadku, gdy mimo wezwania, dalej narusza on przepisy ustawy lub działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, właściwy organ cofa zezwolenie w drodze decyzji, stosownie do ust. 2 omawianego przepisu.*

Odpowiedzialność przetwarzającego ZSEE, na podstawie Ustawy o odpadach, jak wynika z powyższych ustaleń, będzie miała charakter uzupełniający wobec odpowiedzialności na podstawie przepisów ustawy szczególnej, jaką jest Ustawa ZSEE. Określenie zakresu tejże odpowiedzialności może też rodzić problemy interpretacyjne w związku z koniecznością określenia zakresu spraw nieuregulowanych w Ustawie ZSEE. Przetwarzający ZSEE

<sup>46</sup> Zgodnie bowiem z art. 194 Ustawy o odpadach *orzekanie w sprawach, o których mowa w art. 171-192, następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, z późn. zm.*

niezgodnie z ust. 2 pkt 2 Załącznika 2 do Ustawy ZSEE może zatem co do zasady odpowiadać za swoje działania na podstawie przywołanych powyżej przepisów Ustawy o odpadach, o ile spełnione zostaną przesłanki warunkujące zastosowanie tych przepisów. W świetle standardów prawidłowej legislacji warto jednak zwrócić uwagę, że kwestie dotyczące zasad odpowiedzialności karnej i administracyjnej właściwej dla sektora ZSEE powinny zostać w sposób kompleksowy uregulowane w ustawie szczególnej, jaką jest Ustawa ZSEE, której zakres przedmiotowy w założeniu ma regulować kompleksowo zasady gospodarowania użytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym, w tym także sankcje wynikające z niestosowania się do przepisów tejże ustawy.

### **3.3. Odpowiedzialność karna prowadzącego zakład przetwarzania w zakresie nienależytego wykonania obowiązku z art. 44 ust. 2 Ustawy ZSEE – w świetle przepisów Ustawy – Prawo ochrony środowiska**

Zgodnie z poglądem doktryny, gospodarowanie ZSEE objęte jest także regulacją Ustawy – Prawo ochrony środowiska<sup>47</sup>. Zakres możliwego zastosowania tejże ustawy jest jednak znacznie węższy niż w przypadku Ustawy o odpadach, do której przepisów Ustawa ZSEE odsyła w zakresie w niej nieuregulowanym. Do Ustawy – Prawo ochrony środowiska nie ma takiego generalnego odesłania. Zatem będzie ona miała zastosowanie jedynie wówczas, gdy działanie stanowiące naruszenie Ustawy ZSEE będzie łączyło się z jednoczesnym naruszeniem przepisów Ustawy – Prawo ochrony środowiska. Teoretycznie może zatem dojść do sytuacji, w której podmiot naruszający art. 44 ust. 2 Ustawy ZSEE zostanie pociągnięty do odpowiedzialności na podstawie przepisów Ustawy – Prawo ochrony środowiska, ale jest to jednak możliwość czysto teoretyczna. Analiza przepisów Ustawy – Prawo ochrony środowiska prowadzi bowiem do wniosku, że brak w niej przepisów sankcjonujących, które mogłyby zostać zastosowane do sytuacji, o których mowa w art. 44 ust. 2 Ustawy ZSEE.

Przepisy o charakterze karno-administracyjnym zawarte są w art. 362 – art. 375 Ustawy – Prawo ochrony środowiska. Z punktu widzenia omawianej regulacji oraz ewentualnej odpowiedzialności przetwarzającego ZSEE niezgodnie z przepisami warto zwrócić uwagę na treść art. 362 tej ustawy. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, jeżeli podmiot korzystający ze

<sup>47</sup> G. Wiśniewski [w:] *Komentarz do ustawy o użytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*, red. M. Duczmal, rok wyd. 2009: *Choć ustawa tego bezpośrednio nie wskazuje, to do postępowania ze użytym sprzętem ma także zastosowanie podstawowy akt w zakresie ochrony środowiska, jakim jest ustawa - Prawo ochrony środowiska, gdyż jest to akt odnoszący się do całego obszaru dotyczącego środowiska, w tym również do gospodarki odpadami. (...) Ustawa - Prawo ochrony środowiska jest też aktem prawnym, który określa podstawowe zasady w dziedzinie ochrony środowiska. Zasady te wyznaczają sposób interpretacji innych przepisów z zakresu ochrony środowiska, a więc i przepisów zawartych w ustawie o użytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (M. Górski (w:) Ustawa - Prawo ochrony środowiska. Komentarz, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 37.)*

środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć na niego obowiązek:

- ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia,
- przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

Jednocześnie, zgodnie z ust. 3 tego artykułu w przypadku braku możliwości nałożenia obowiązku podjęcia działań, o których mowa w ust. 1, organ ochrony środowiska może zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin, z zastrzeżeniem ust. 4, kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska<sup>48</sup>.

W kontekście omawianego przepisu Ustawa – Prawo ochrony środowiska wprowadziła w art.3 pkt 20 definicję podmiotu korzystającego ze środowiska<sup>49</sup>. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, iż przepis art. 362 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) może być zastosowany dopiero wtedy - przy niewątpliwym stwierdzeniu spełnienia wszystkich przesłanek w nim określonych - gdy wobec danego stanu rzeczy negatywnie oddziałującego na określone elementy środowiska naturalnego, nie można zastosować regulacji szczególnych, adekwatnych do tego stanu rzeczy ze względu na jego charakter lub rodzaj dający się prawnie zakwalifikować do przedmiotowego zakresu stosowania tych szczególnych regulacji<sup>50</sup>.

Inną potencjalną sankcją może być cofnięcie pozwolenia na korzystanie ze środowiska. Zgodnie z art. 194 Ustawy – Prawo ochrony środowiska *pozwolenie podlega cofnięciu lub ograniczeniu bez odszkodowania, jeżeli instalacja nie jest należycie eksploatowana, przez co stwarza zagrożenie pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenie życia lub zdrowia ludzi*<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Art. 376 ust. 4 Ustawy – Prawo ochrony środowiska: *Jeżeli szkody dotyczą obszaru kilku gmin, organ, o którym mowa w ust. 1, zobowiązuje do wpłaty kwot na rzecz budżetów właściwych gmin proporcjonalnie do wielkości szkód.*

<sup>49</sup> Art. 3 pkt 20) Ustawy – Prawo ochrony środowiska: *Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...) podmiocie korzystającym ze środowiska - rozumie się przez to: a) przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 i Nr 180, poz. 1280), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki, b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.*

<sup>50</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2007 r., IV SA/Wa 1694/07.

<sup>51</sup> M. Górski [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz, rok wyd. 2011: *Należałoby wobec powyższego rozważyć, na czym mogłoby polegać „nienależyte eksploatowanie instalacji”. Wydaje się, że patrząc od strony formalnej, jest to tego rodzaju eksploatacja, która nie spełnia wymagań określonych ustawą albo aktem wydanym na jej podstawie (zarówno normatywnym, jak i administracyjnym). Zasady eksploatacji instalacji określa bowiem nie tylko pozwolenie emisyjne, ale i ogólne przepisy ustawy i akty do niej*



### **3.4. Odpowiedzialność karna prowadzącego zakład przetwarzania w zakresie nienależytego wykonania obowiązku z art. 44 ust. 2 Ustawy ZSEE – w świetle przepisów Ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową**

W Ustawie o substancjach zubożających warstwę ozonową określone są obowiązki podmiotów używających substancji kontrolowanych oraz produktów, urządzeń i instalacji zawierających substancje kontrolowane<sup>52</sup>. Zakres odpowiedzialności podmiotów, które uzyskały pozwolenie na używanie substancji kontrolowanych oraz produktów, urządzeń i instalacji zawierających substancje kontrolowane ustawa ta reguluje w Rozdziale 8. *Kary pieniężne* (art. 37) oraz Rozdziale 9. *Przepisy karne* (art.38 – 48).

Ustawa o substancjach zubożających warstwę ozonową przewiduje w art. 30 możliwość cofnięcia pozwolenia na używanie substancji kontrolowanych (należy zwrócić uwagę, że odzysk, recykling lub unieszkodliwianie substancji kontrolowanych to też ich używanie, w rozumieniu art. 2 pkt 2 tej Ustawy) oraz produktów i urządzeń zawierających te substancje, jeżeli podmiot nie przestrzega warunków określonych w pozwoleniu i nie usunie w wyznaczonym terminie naruszeń, do których usunięcia został wezwany przez ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 15 ust. 1 i 2 tej Ustawy).

Na podstawie analizy przepisów Ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową trudno jednak uznać, by mogły one stanowić podstawę do nałożenia sankcji karnej lub administracyjnej za czyn, o którym mowa w art. 44 ust. 2 Ustawy ZSEE.

### **3.5. Odpowiedzialność karna prowadzącego zakład przetwarzania w zakresie nienależytego wykonania obowiązku z art. 44 ust. 2 Ustawy ZSEE – w świetle przepisów Ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie**

W ramach niniejszego Raportu, w kontekście poszukiwania norm sankcjonujących naruszenie art. 44 ust. 2 Ustawy ZSEE, należy również odnieść się do norm wynikających z przepisów Ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Zgodnie z art. 3 pkt 2 lit. b tej ustawy *do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku zalicza się: z zakresu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2006 r. Nr*

---

*wykonawcze (zob. w szczególności art. 140-144, art. 146 i komentarz do tych przepisów). Ustawowe wymagania powinny naturalnie służyć m.in. do ustalania prawidłowej treści pozwolenia i znaleźć w nim odzwierciedlenie (...), ale jednak mogą mieć również charakter ogólniejszy, obowiązywać bezpośrednio z mocy ustawy i przepis - sądzić należy, że celowo - właśnie i ten ich ogólniejszy charakter podkreśla.*

<sup>52</sup> Art. 2 pkt 2) ustawy: *Użyte w ustawie określenia oznaczają: używanie substancji kontrolowanej - produkcję, przywóz, wywóz, wprowadzanie do obrotu, stosowanie, odzysk, recykling, regenerację lub unieszkodliwianie substancji kontrolowanych w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących substancji kontrolowanych tj. w rozumieniu art. 2 rozporządzenia (WE) nr 2037/2000 z dnia 29 czerwca 2000 roku w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (Dz. Urz. WE L 244 z 29.09.2000).*



129, poz. 902, z późn. zm.) - eksploatację instalacji wymagającą uzyskania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Z kolei, zgodnie z art. 3 pkt 3 lit. a do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku zalicza się: z zakresu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21): zbieranie lub przetwarzanie odpadów wymagające uzyskania zezwolenia. Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie może więc znaleźć zastosowanie do przetwarzającego ZSEE prowadzącego odzysk lub recykling sprzętu chłodniczego niezgodnie z ust. 2 pkt 2 Załącznika 2 do Ustawy o ZSEE.

Istotą regulacji zawartej w analizowanej ustawie jest zapobieganie, a w przypadku wystąpienia, usunięcie szkody w środowisku. Dlatego też ustawa ta mogłaby mieć zastosowanie tylko w sytuacji, gdyby niezgodne z wymogami wynikającymi z ust. 2 pkt 2 Załącznika nr 2 do Ustawy ZSEE działania mogły spowodować szkodę w środowisku. Z tego punktu widzenia należy wskazać, że emisja gazów do powietrza nie jest traktowana w świetle przedmiotowej ustawy jako szkoda w środowisku (zob. art. 6 pkt 11 tej ustawy).

### **3.6. Odpowiedzialność prowadzącego zakład przetwarzania w zakresie nienależytego wykonania obowiązku z art. 44 ust. 2 Ustawy ZSEE – konkluzje**

Wobec powyższego należy stwierdzić, że Ustawa ZSEE nie daje podstaw prawnych do nałożenia sankcji za przetwarzanie ZSEE zawierających gazy zubożające warstwę ozonową lub mające potencjał powodowania globalnego efektu cieplarnianego (GWP) powyżej 15, w sposób niezgodny z wymogami wynikającymi z ust. 2 pkt 2 Załącznika nr 2 do Ustawy ZSEE. W określonych warunkach przetwarzanie takie może jednak prowadzić do wypełnienia znamion czynów zabronionych określonych w innych ustawach regulujących kwestie związane z gospodarką odpadami lub ochroną środowiska, co może uruchomić sankcje w nich przewidziane. W obecnym stanie prawnym, w celu nałożenia takiej sankcji trzeba więc sięgać do innych niż Ustawa ZSEE regulacji, mimo że ta druga jest przedmiotowo właściwa dla ich określenia.

W obliczu powyższych ustaleń, korekta normatywna przepisów represyjnych Ustawy ZSEE w zakresie odpowiedzialności prowadzącego zakład przetwarzania za nienależyte wykonanie obowiązku z art. 44 ust. 2 Ustawy ZSEE jest nie tylko uzasadniona, ale i wskazana. Przemawia za tym szereg argumentów natury formalnej i materialnoprawnej. Po pierwsze – Ustawa ZSEE jest aktem normatywnym właściwym przedmiotowo zarówno dla określenia zasad prawidłowego przetwarzania ZSEE, jak i sankcji groźących za nieprzetwarzanie lub niewłaściwe jego przetwarzanie. Po drugie – w obecnym stanie prawnym przepisy sankcjonujące Ustawy ZSEE zawierają swego rodzaju lukę, powodującą, że sankcją objęte jest jedynie zaniechanie przetwarzania ZSEE, a nieprawidłowe przetwarzanie – które dla ochrony środowiska naturalnego może być nawet

niebezpieczniejsze niż zaniechanie przetwarzania ZSEE przez dany podmiot – nie jest objęte sankcją. Po trzecie – brak sankcji za niewłaściwe przetwarzanie ZSEE wpływa negatywnie na stopień przestrzegania Ustawy ZSEE, powoduje zniżenie standardów przetwarzania oraz ogranicza stopień realizacji celów Ustawy ZSEE, jakim jest maksymalizacja ochrony środowiska naturalnego oraz wyznaczenie standardów przetwarzania ZSEE. I wreszcie po czwarte – za wprowadzeniem takiej sankcji przemawia także treść Dyrektywy 2012/19/UE, której celem jest m.in. dążenie do poprawy ekologicznego charakteru działalności wszystkich podmiotów zaangażowanych w cykl życia sprzętu elektrycznego i elektronicznego, tzn. producentów, dystrybutorów i konsumentów, a w szczególności podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w zbieranie i przetwarzanie ZSEE. W zakresie przetwarzania Dyrektywa 2012/19/UE wymaga od państwa członkowskiego wprowadzenia przepisów zapewniających właściwe przetwarzanie ZSEE z uwzględnieniem najlepszej dostępnej techniki. Zatem zobowiązuje nie tylko do samego przetwarzania, ale także do przestrzegania w tym zakresie odpowiednich standardów jakościowych. Na tej podstawie można stwierdzić, że rozszerzenie zakresu sankcji przewidzianej przepisami Ustawy ZSEE będzie nie tylko służyło poprawie efektywności ochrony środowiska, ale będzie także zgodne z wymaganiami Dyrektywy 2012/19/UE.

#### **4. Postulowane zmiany w przepisach sankcjonujących, związane ze zwalczaniem szarej strefy i monitorowaniem przemieszczania ZSEE**

W związku ze zmianami legislacyjnymi postulowanymi w części IV i V niniejszego Raportu, konieczne jest zapewnienie w nowej ustawie właściwego systemu sankcji za niedopełnienie stosownych obowiązków. Skala problemu obecnie funkcjonującej *szarej strefy* (zob. część IV niniejszego Raportu) prowadzi przy tym do konkluzji, iż przepisy represyjne obecnej Ustawy ZSEE nie spełniają w sposób właściwy przypisanej im funkcji prewencyjnej. W naszej ocenie, rozwiązaniem powyższej kwestii będzie zmiana charakteru odpowiedzialności z karnej na administracyjną, przy zastosowaniu odpowiednio wysokich kar pieniężnych (zob. część IV pkt 2. niniejszego Raportu). Efektem takiej zmiany będzie:

- zwiększenie dolegliwości kary,
- obiektywny charakter odpowiedzialności,
- bezpośrednia odpowiedzialność podmiotu prowadzącego zakład przetwarzania, nie zaś wyłącznie osoby fizycznej, która dopuściła się naruszeń,
- zmniejszenie obciążenia prokuratury oraz sądów karnych oraz przekazanie stosowania powyższych sankcji wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (zob. art. 80 ust. 10 obecnej Ustawy ZSEE), co powinno prowadzić do zwiększenia efektywności systemu.



W rezultacie, opłacalność działalności w *szarej strefie* w zakresie ZSEE powinna ulec istotnej redukcji.

W wyniku wprowadzenia w Dyrektywie 2012/19/UE nowej klasyfikacji grup produktowych (zob. część IV pkt 2.3. niniejszego Raportu), wskazane cele będą musiały zostać osiągnięte w odniesieniu do grup zużytego sprzętu o zbliżonym koszcie przetworzenia. W rezultacie, producenci zostaną zobowiązani do zapewnienia przetworzenia większej ilości ZSEE o najbardziej problematycznym charakterze (sprzętu chłodniczego, ekranów, źródeł światła zawierających rtęć). Aby proces ten odbywał się zgodnie z wymogami ochrony środowiska, konieczne jest zastosowanie odpowiednich instalacji. Niezbędne będzie zatem przede wszystkim właściwe uregulowanie odpowiedzialności za demontaż poza zakładem przetwarzania spełniającym niezbędne wymogi techniczne. Wzrost kosztów przetwarzania jest bowiem nieunikniony, co samo w sobie może być czynnikiem sprzyjającym większemu zainteresowaniu działalnością w szarej strefie. Należy zatem zapewnić, aby związane z tym ryzyko (zarówno wysokość kary jak i jej prawdopodobieństwo) równoważyło potencjalną opłacalność działania niezgodnego z prawem.

Jak zostało to wskazane, najważniejsze zmiany w systemie odpowiedzialności powinny dotyczyć demontażu zużytego sprzętu poza zakładem przetwarzania. Przepisem sankcjonowanym jest w tym przypadku artykuł 5 Ustawy ZSEE, zgodnie z którym *[d]emontaż zużytego sprzętu, obejmujący usunięcie z tego sprzętu składników niebezpiecznych, materiałów i części składowych, określonych w załączniku nr 2 do ustawy, może być prowadzony wyłącznie w zakładzie przetwarzania. Zamieszczenie powyższego przepisu w Rozdziale I zawierającym przepisy ogólne wskazuje, iż jest to postanowienie kluczowe dla całego systemu ZSEE. Obecny przepis sankcjonujący, to jest art. 70 Ustawy ZSEE, jako jedyny spośród przewidujących odpowiedzialność karną zawiera określenie wysokości grzywny. Wysokość ta przekracza zarówno dolny, jak i górny próg kodeksowego zagrożenia. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, jest to wyrazem wagi naruszenia, jaką nadaje mu Ustawodawca. *Prowadzenie demontażu przez nieuprawnione podmioty, bez zachowania wymagań technicznych lub w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych, stanowi bowiem zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska*<sup>53</sup>.*

Podzielając pogląd o istocie naruszenia art. 5, należy wskazać, iż art. 80 Ustawy ZSEE dotyczący odpowiedzialności administracyjnej przewiduje znacznie wyższe stawki kar pieniężnych. W świetle przedstawionych wcześniej argumentów, w naszej ocenie, surowość sankcji powinna w tym wypadku opierać się na jej dolegliwości finansowej, nie zaś na charakterze karnym. Demontaż zużytego sprzętu poza zakładem przetwarzania, jest nie tyle niedopełnieniem obowiązków ciążących na mocy Ustawy ZSEE, lecz w istocie

<sup>53</sup> M. Duczmal (red.), *Ustawa (...)*

działaniem całkowicie wbrew prawu, służącym osiągnięciu zysku. Jako sankcję maksymalną, odpowiadającą powadze deliktu, proponujemy kwotę 500 000 zł, którą Ustawodawca uznał za stosowną w odniesieniu do innych naruszeń wskazanych w art. 80 Ustawy ZSEE. W odniesieniu do sankcji minimalnej, powinna ona w naszej ocenie wynosić 10 000 zł przy pierwszym ujawnionym przypadku oraz 50 000 zł w razie ponownego stwierdzenia naruszenia zakazu prowadzenia demontażu poza zakładem przetwarzania. Podobny mechanizm, polegający na zastosowaniu istotnie surowszej sankcji przy kolejnym naruszeniu określonego przepisu, został zastosowany przez Ustawodawcę w UCPG, w odniesieniu do przypadku, gdy przedsiębiorca przekazuje zmieszane odpady komunalne, odpady zielone lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do instalacji innych niż właściwe. Przy pierwszym naruszeniu stosownego przepisu, art. 9x ust. 1 pkt 3 UCPG przewiduje karę pieniężną, natomiast drugie naruszenie, zgodnie z art. 9j ust. 2 pkt 4 UCPG, skutkuje wykreśleniem przedsiębiorcy z rejestru. O ile sama sankcja nie może zatem być przeniesiona na grunt Ustawy ZSEE (z uwagi na jej charakter), o tyle słusznym rozwiązaniem będzie zwiększenie jej surowości w przypadku każdego kolejnego naruszenia.

Problem odpowiedzialności administracyjnej za demontaż poza zakładem przetwarzania jest o tyle istotny, że brak jest odrębnych przepisów regulujących odpowiedzialność recyklerów za jakość przyjmowanego złomu metali żelaznych. Wprowadzenie takiego postanowienia mogłoby wydawać się uzasadnione z uwagi na przykład na potencjalną możliwość przyjmowania przez huty pogniecionych korpusów lodówek jako złomu metali żelaznych. Jednakże nawet w obecnym stanie prawnym taka praktyka musiałaby zostać zakwalifikowana jako *demontaż zużytego sprzętu poza zakładem przetwarzania*. W przypadku przyjęcia ZSEE, który nie został uprzednio poddany stosownym procesom w zakładzie przetwarzania, nie będzie bowiem możliwe przeprowadzenie recyklingu bez usunięcia z tego sprzętu składników niebezpiecznych, materiałów i części składowych, określonych w załączniku nr 2 do Ustawy ZSEE.

Odpowiedzialnością administracyjną powinny zostać objęte także naruszenia polegające na prowadzeniu zakładu przetwarzania z naruszeniem wymagań dotyczących usunięcia składników niebezpiecznych wymienionych w załączniku 2 do obecnej Ustawy ZSEE. Z przyczyn wskazanych powyżej, postulujemy w tym zakresie wprowadzenie odpowiedzialności administracyjnej, przy karze pieniężnej w wysokości od 5 000 do 500 000 złotych. Należy przy tym zwrócić uwagę na istnienie w tym zakresie odpowiedzialności o charakterze uzupełniającym, funkcjonującej na mocy przepisów Ustawy o odpadach. Chodzi przede wszystkim o art. 47 ust. 2 w zw. z ust. 1 powyższej ustawy, upoważniającej właściwy organ do cofnięcia zezwolenia w drodze decyzji w przypadku prowadzenia działalności niezgodnej z tym zezwoleniem.



Analogiczna sankcja powinna zostać przewidziana w odniesieniu do sprzedawcy detalicznego oraz sprzedawcy hurtowego nie wypełniających obowiązku przekazania zużytego sprzętu prowadzącemu zakład przetwarzania spełniającemu wymagania przewidziane dla danej kategorii ZSEE (zob. część IV pkt 2.2. niniejszego Raportu). Wprowadzenie odpowiednich represji jest też koniecznym warunkiem prawidłowego funkcjonowania dwóch dalszych rozwiązań postulowanych w niniejszym Raporcie, to jest opłaty depozytowej (zob. część IV pkt 2.8. niniejszego Raportu) oraz obowiązku nieodpłatnego odbioru zużytego sprzętu z gospodarstwa domowego przez sprzedawców detalicznych i hurtowych (zob. część IV pkt 2.7. niniejszego Raportu). W pierwszym przypadku, z uwagi na powagę naruszenia, zasadnym będzie w naszej ocenie zastosowanie zakresu wysokości kary pieniężnej przyjętego dla innych deliktów administracyjnych wymienionych w art. 80 Ustawy ZSEE, to jest od 5 000 do 500 000 złotych. W odniesieniu do dwóch pozostałych sankcji, odpowiednio mniejsza szkodliwość powinna przekładać się na niższe kary pieniężne, to jest od 500 do 50 000 zł.

W związku z powyższym proponujemy nadać przepisom represyjnym, związanym z przeciwdziałaniem powstawaniu szarej strefy, następujące brzmienie:

*„Art. A 1. Kto, wbrew przepisowi [obecny art. 5], przeprowadza demontaż zużytego sprzętu poza zakładem przetwarzania, podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 500 000 zł.*

*2. Kto, w przypadku wcześniejszego wymierzenia kary pieniężnej określonej w ust. 1, ponownie wbrew przepisowi [obecny art. 5], przeprowadza demontaż zużytego sprzętu poza zakładem przetwarzania, podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 000 zł do 500 000 zł.*

*Art. B Kto wbrew przepisowi [obecny art. 38 – przy uwzględnieniu postulowanych modyfikacji] nie przekazuje zebranego zużytego sprzętu prowadzącemu zakład przetwarzania wpisanemu do rejestru, spełniającemu wymagania, o których mowa w [przepisie zawierającym upoważnienie], wyznaczone dla danej kategorii sprzętu, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5 000 zł do 500 000 zł.*

*Art. C Kto wbrew przepisowi [obecny art. 42 ust. 1 – przy uwzględnieniu postulowanych modyfikacji]:*

*1) nie przyjmuje zużytego sprzętu przy sprzedaży sprzętu albo nie przyjmuje zużytego sprzętu nieodpłatnie,*

*2) nie odbiera zużytego sprzętu z gospodarstwa domowego przy sprzedaży sprzętu albo nie odbiera zużytego sprzętu nieodpłatnie,*

*- podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 50 000 zł.*



*Art. D Kto:*

*1) wbrew przepisowi [obecny art. 42 ust. 2 – przy uwzględnieniu postulowanych modyfikacji], nie przekazuje nieodpłatnie zużytego sprzętu prowadzącemu zakład przetwarzania spełniającemu wymagania, o których mowa w [przepisie zawierającym upoważnienie], wyznaczone dla danej kategorii sprzętu lub sprzedawcy hurtowemu,*

*2) wbrew przepisowi [obecny art. 42 ust. 3 – przy uwzględnieniu postulowanych modyfikacji], nie przekazuje nieodpłatnie zużytego sprzętu prowadzącemu zakład przetwarzania spełniającemu wymagania, o których mowa w [przepisie zawierającym upoważnienie], wyznaczone dla danej kategorii sprzętu,*

*- podlega karze pieniężnej w wysokości od 5 000 do 500 000 zł.*

*Art. E Prowadzący zakład przetwarzania, który wbrew przepisowi [obecny art. 44 ust. 1], nie przyjmuje zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych od zbierającego zużyty sprzęt albo przyjmuje zużyty sprzęt odpłatnie, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5 000 do 500 000 zł.*

*Art. F Prowadzący zakład przetwarzania, który wbrew przepisowi [obecny art. 44 ust. 2], nie usuwa składników niebezpiecznych, materiałów lub części składowych, określonych w [obecnym załączniku 2 do ustawy] lub usuwa je w sposób niezgodny z warunkami określonymi w [obecnym załączniku 2] do ustawy, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5 000 do 500 000 zł.*

*Art. G Prowadzący zakład przetwarzania, który wbrew przepisom [obecne art. 47 ust. 1 i 3], nie przekazuje odpadów powstałych w wyniku przetwarzania zużytego sprzętu prowadzącemu działalność w zakresie recyklingu, prowadzącemu działalność w zakresie innych niż recykling procesów odzysku lub prowadzącemu działalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5 000 do 500 000 zł.*

*Art. H Prowadzący zakład przetwarzania, który wbrew przepisowi [obecny art. 47 ust. 4], nie przekazuje zużytych baterii i zużytych akumulatorów zbierającemu zużyte baterie lub zużyte akumulatory lub prowadzącemu zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, podlega karze pieniężnej w wysokości od 5 000 do 500 000 zł.*

*Art. I Prowadzący zakład przetwarzania, który wbrew przepisowi [obecny art. 50 ust. 2], nie przekazuje zaświadczeń o zużytym sprzęcie, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 50 000 zł.*



# Domański Zakrzewski Palinka

*Art. J Kto, wbrew przepisom art. [przepis dotyczący opłaty depozytowej w kształcie postulowanym w niniejszym Raporcie]:*

- 1) nie pobiera od kupującego opłaty depozytowej lub nie potwierdza jej pobrania,*
  - 2) w terminie 30 dni od dnia pobrania opłaty depozytowej, nie przyjmuje zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego lub nie zwraca pobranej opłaty depozytowej wraz z potwierdzeniem jej zwrotu,*
  - 3) w terminie 45 dni od dnia sprzedaży, nie przyjmuje zużytego sprzętu lub nie zwraca pobranej opłaty depozytowej, lub nie potwierdza jej zwrotu,*
- podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 50 000 zł.*

*Art. K Prowadzący zakład przetwarzania, który wbrew przepisowi art. [przepis dotyczący obowiązku prowadzącego zakład przetwarzania w zakresie opłaty depozytowej] nie zwraca równowartości opłaty depozytowej, lub nie potwierdza jej zwrotu, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 50 000 zł.*

*Art. L Kto wbrew przepisowi art. [przepis dotyczący obowiązku przekazywania informacji do BDO] nie przekazuje wymaganych informacji marszałkowi województwa*  
*- podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 50 000 zł*

*Art. M. 1. Kary pieniężne, o których mowa w art. A-K, wymierza, w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska.*

*2. Ustalając wysokość kary pieniężnej, o której mowa w art. A-J, uwzględnia się stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu, a w przypadku wprowadzających sprzęt, w szczególności masę sprzętu, którą wprowadzający sprzęt wprowadził do obrotu.*

*3. Kary pieniężne, o których mowa w art. A-J, wnosi się na odrębny rachunek bankowy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.*

*4. W sprawach dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w art. A-J, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.*

Z uwagi na planowaną transpozycję Dyrektywy 2019/12/UE w formie nowej Ustawy ZSEE (nie zaś nowelizacji ustawy obecnej), treść proponowanych przepisów musi uwzględniać pewien poziom ogólności. Opracowanie opiera się na założeniu o zachowaniu obecnych przepisów sankcjonowanych w brzmieniu identycznym lub zbliżonym do obecnego oraz przy uwzględnieniu zmian, o których mowa w części IV i V niniejszego Raportu.

Wobec postulowanej, możliwie głębokiej depenalizacji Ustawy ZSEE, poszczególne delikty administracyjne powinny zostać wskazane w następujących po sobie artykułach, natomiast postanowienia obecnego art. 80 ust. 10-13 Ustawy ZSEE wyodrębnione w osobny artykuł, analogicznie do rozwiązań przyjętych w Ustawie o bateriach i akumulatorach.

Przedstawione propozycje obejmują swoim zakresem jedynie przepisy sankcjonujące, których wprowadzenie jest, w naszej ocenie, kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania systemu ZSEE. Każdy z proponowanych przepisów przewiduje odpowiedzialność administracyjną za naruszenie stosownych wymagań ustawy, przy wysokości kar pieniężnych ustalonej w odniesieniu do kwot wskazanych w art. 80 obecnej Ustawy ZSEE. Z uwagi na postulowaną standaryzację procesu przetwarzania, która jest elementem kluczowym dla prawidłowej implementacji Dyrektywy 2019/19/UE, stosowne zmiany zostały zaproponowane również w zakresie postanowień dotyczących represji. Przepisy art. B i art. D uwzględniają obowiązek przekazania zużytego sprzętu do zakładu przetwarzania spełniającego wymogi wyznaczone w rozporządzeniu dotyczącym standaryzacji tego procesu. Wobec wprowadzenia nowych kategorii ZSEE, których przetwarzanie będzie w sposób istotny różniło się technologicznie (co będzie miało przełożenie także na koszty), konieczne jest objęcie represją również przekazania zużytego sprzętu zakładowi przetwarzania niedysponującemu odpowiednią technologią. Przepis art. C uwzględnia postulowany obowiązek odbioru ZSEE z gospodarstwa domowego przy sprzedaży nowego sprzętu. W art. F rozszerzono zakres odpowiedzialności, gdyż obejmuje ona nie tylko odmowę przyjęcia do przetwarzania zużytego sprzętu, ale także przetwarzanie go w sposób niezgodny z wymogami wskazanymi w Załączniku 2 do Ustawy ZSEE. W art. I odpowiedzialność administracyjna została zawężona jedynie do naruszenia obecnego art. 50 ust. 2 polegającego na nie przekazaniu zaświadczeń o zużytym sprzęcie. Nie przewidziano natomiast odpowiedzialności administracyjnej za nierzetelne sporządzenie zaświadczeń, o których mowa w obecnym art. 50 ust. 2, pomimo tego, że obecnie czyn taki objęty jest odpowiedzialnością wykroczeniową na podstawie art. 77 pkt 3 Ustawy ZSEE. W trakcie prac nad nowelizacją zdecydowano bowiem, że podmiot sporządzający nierzetelne dokumenty związane z obrotem ZSEE powinien odpowiadać na podstawie Kodeksu karnego i określonego w nim przestępstwa fałszerstwa.

Nie uważamy za zasadne wprowadzania zmian w treści normatywnej obecnych przepisów art. 80 ust. 2-9 Ustawy ZSEE, które powinny zostać przeniesione do nowej ustawy. Brak propozycji depenalizacji innych represji o charakterze karnym wynika z zakresu przygotowanego Raportu. Nie oznacza to jednak, iż możliwość ta – w świetle przedstawionej argumentacji – nie powinna zostać wzięta pod uwagę przez Ustawodawcę. Za takim rozwiązaniem przemawiałby przede wszystkim wzgląd na spójność proponowanych regulacji.





## Załącznik 1 do Raportu

**Wymagania niezbędne dla dopuszczenia do podjęcia pracy oraz minimalne wymagania techniczne dla instalacji do przetwarzania sprzętu działającego na zasadzie wymiany temperatury zawierającego wodorochlorofluorowęglowodory (HCFC), chlorofluorowęglowodory (CFC), wodorofluorowęglowodory (HFC), węglowodory (HC) oraz gazy mające potencjał powodowania globalnego efektu cieplarnianego (GWP) powyżej 15, w tym gazy znajdujące się w piankach oraz instalacjach chłodzących.**

Przy eksploatacji Instalacji, w których będzie przetwarzany sprzęt działający na zasadzie wymiany temperatury, który zawiera wodorochlorofluorowęglowodory (HCFC), chlorofluorowęglowodory (CFC), wodorofluorowęglowodory (HFC), węglowodory (HC)<sup>54</sup> oraz gazy mające potencjał powodowania globalnego efektu cieplarnianego (GWP) powyżej 15<sup>55</sup>, powinny zostać spełnione następujące wymagania:

1. Sposób montażu i eksploatacji instalacji powinien wyeliminować emisję wodorochlorofluorowęglodorów (HCFC), chlorofluorowęglodorów (CFC), wodorofluorowęglodorów (HFC), węglodorów (HC) oraz gazów mających potencjał powodowania globalnego efektu cieplarnianego (GWP) powyżej 15.
2. Z urządzeniami zawierającymi wodorochlorofluorowęglowodory (HCFC), chlorofluorowęglowodory (CFC), wodorofluorowęglowodory (HFC), węglowodory (HC) oraz gazy mające potencjał powodowania globalnego efektu cieplarnianego (GWP) powyżej 15, jak również czynnikami chłodzącymi zawierającymi amoniak należy postępować w sposób umożliwiający odessanie czynnika chłodzącego ze zużytego urządzenia i odessanie oleju z agregatu i instalacji chłodzącej urządzenia. Należy odseparować czynnik chłodniczy i olej oraz zgromadzić je w oddzielnych szczelnych pojemnikach. Olej z agregatu sprężarkowego lodówek freonowych należy odgazować w taki sposób aby pozostałość freonu w oleju wynosiła nie więcej niż 2 gramy freonu na 1 kilogram oleju. Czynniki chłodzące powinny być w całości poddane odzyskowi.

<sup>54</sup> O których mowa w załączniku VII punkt 1 tiret dziewiąte dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 roku w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE, Dz. Urz. UE L 2012 Nr 197, str. 38).

<sup>55</sup> O których mowa w załączniku VII punkt 2 tiret drugie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 roku w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE, Dz. Urz. UE L 2012 Nr 197, str. 38).



3. Przy przetwarzaniu urządzeń, w których do spieniania pianki izolacyjnej zastosowano węglowodory (np. izobutan lub cyklopentan), należy zastosować środki zapobiegające pożarowi lub wybuchowi, poprzez inertyzację poszczególnych elementów instalacji.
4. Przy uwalnianiu z materiału izolacyjnego gazów wymienionych w pkt 1 należy zapobiec ich przedostawaniu się do atmosfery poprzez zastosowanie następujących środków technicznych:
  - przetwarzane urządzenia chłodzące w trakcie procesu rozdrabniania, transportu rozdrobnionej pianki izolacyjnej i dalszego przetwarzania powinny znajdować się w szczelnie zamkniętej instalacji, która jest zabezpieczona przed wydostawaniem się szkodliwych gazów na zewnątrz poprzez system śluz;
  - miejsca, w których znajdują się części materiałów izolacyjnych zawierające gazy wymienione w pkt 1 powinny być gazoszczelne;
  - gazy procesowe zawierające szkodliwe substancje wymienione pkt 1 należy przechwytywać w momencie ich powstawania oraz przekazywać je do urządzeń, w których wodorochlorofluorowęglowodory (HCFC), chlorofluorowęglowodory (CFC), wodorofluorowęglowodory (HFC), węglowodory (HC) oraz gazy mające potencjał powodowania globalnego efektu cieplarnianego (GWP) powyżej 15 zostaną wyodrębnione z gazu procesowego np. poprzez ich skroplenie lub adsorpcję na węglu aktywnym. W wypadku użycia adsorbentu węglowego należy wykazać, że został on okresowo poddany procesowi desorpcji, w wyniku którego gazy wymienione w pkt 1 zostały odzyskane i umieszczone w butli.
5. Zawartość pianki izolacyjnej przywierającej po procesie przetwarzania na elementach plastikowych i metalowych powstałych w wyniku przetwarzania sprzętu działającego na zasadzie wymiany temperatury powinna być mniejsza niż 0,5% wag./wag. W piance izolacyjnej po procesie przetwarzania zawartość gazów wymienionych w pkt 1 nie może przekraczać 0,2 % wag./wag.
6. Zawartość freonów w gazach podprocesowych emitowanych do atmosfery nie może przekroczyć 20 mg/m<sup>3</sup> a strumień emisji freonu z instalacji nie może przekraczać 10 g/h.
7. Instalację służącą odsysaniu czynników chłodniczych ze sprzętu działającego na zasadzie wymiany temperatury uważa się za sprawną, jeśli przy przetworzeniu co najmniej 100 sztuk kompletnych urządzeń zawierających gazy wymienione w pkt 1 z nieuszkodzoną instalacją chłodniczą, masa zgromadzonej w wyniku odsysania ilości czynników chłodzących zawierających gazy wymienione w pkt 1 jest nie mniejsza niż



90% sumy mas, obliczonej na podstawie informacji zamieszczonych na tabliczkach znamionowych przetwarzanych urządzeń, poddanych próbie. Wynik powyższego badania wyszczególnia się w protokole kontroli.

8. Instalację uznaje się za sprawną, jeżeli wyniki kontroli przeprowadzonej np. z użyciem świec dymnych wskazują, iż nie wykazuje ona nieszczelności. Wynik powyższego badania wyszczególnia się w protokole kontroli.

### **Pomiary ciągłe**

Instalacja do przetwarzania urządzeń chłodniczych powinna być wyposażona w urządzenia pomiarowe pozwalające na ciągły monitoring składu emitowanego gazu poprocesowego w sposób umożliwiający wykazanie, że wymienione granice emisji nie zostały przekroczone. Wyniki pomiarów powinny być rejestrowane i archiwizowane na potrzeby kontroli przez okres co najmniej pięciu lat.