



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 27 marca 2023 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 937)

I. Cel i przedmiot ustawy

Głównym celem ustawy jest wprowadzenie do polskiego prawa postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. Urz. UE L 155 z 12.06.2019, str. 1), zwanej dalej „dyrektywą 2019/904”. Dyrektywa 2019/904 przewiduje ograniczenia w stosowaniu produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, produktów wykonanych z oksydegradowalnych tworzyw sztucznych oraz narzędzi połowowych zawierających tworzywa sztuczne.

W związku z powyższym ustawa przewiduje w szczególności:

- 1) wprowadzenie „bodźców” ekonomicznych w celu zmniejszenia stosowania produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych takich jak kubki na napoje i pojemniki na żywność przez wyodrębnienie tej grupy produktów (załącznik nr 6 do ustawy) i wprowadzenie opłaty za oferowanie nabywcom tego typu produktów lub napojów lub żywności pakowanych w te produkty;
- 2) zakaz wprowadzania do obrotu produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych oraz wyrobów wykonanych z oksydegradowalnych tworzyw sztucznych wymienionych w załączniku nr 7 do ustawy (patyczki higieniczne, sztućce, talerze, słomki, mieszadła

do napojów, patyczki mocowane do balonów, pojemniki na żywność oraz pojemniki i kubki na napoje wykonane z polistyrenu ekspandowanego);

- 3) wprowadzenie obowiązku opatrzenia widocznym, czytelnym i nieusuwalnym oznakowaniem na opakowaniu produktu lub na samym produkcie, każdego produktu jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionego w załączniku nr 8 do ustawy, według wzoru określonego w rozporządzeniu wykonawczym Komisji Europejskiej (UE) 2020/2151 z dnia 18 grudnia 2020 r. ustanawiającym zasady dotyczące zharmonizowanych specyfikacji w odniesieniu do oznakowania produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionych w części D załącznika do dyrektywy 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. Urz. UE L 428 z 18.12.2020, str. 57, z późn. zm.);
- 4) wprowadzenie obowiązku informowania konsumentów o szkodliwym wpływie na środowisko wynikającym z niewłaściwego postępowania z odpadami powstałymi z produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionych w załączniku nr 10 do ustawy oraz narzędzi połowowych zawierających tworzywa sztuczne, a także zachęcania konsumentów do odpowiedzialnego zachowania, w tym prowadzenia selektywnego zbierania odpadów powstałych z tych produktów;
- 5) zapewnienie w roku 2025 co najmniej 25% (jeżeli głównym składnikiem jest politereftalan etylenu), a w roku 2030 co najmniej 30% udziału tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu w butelkach jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech litrów;
- 6) stosowanie zakrętek i wieczek wykonanych z tworzyw sztucznych do pojemników na napoje o pojemności do trzech litrów trwale przymocowanych do tych pojemników;
- 7) zapewnienie poziomu zbierania w wysokości określonej w dyrektywie 2019/904, to jest 77% od roku 2025 i 90% od roku 2030 – w odniesieniu do jednorazowych butelek z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech litrów ;
- 8) monitorowanie dystrybucji wprowadzonych do obrotu produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych oraz środków podjętych w celu ich trwałego zmniejszenia, zawartych w dyrektywie 2019/904.

W konsekwencji zmian dokonanych w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, przedmiotowa ustawa nowelizuje:

- 1) ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 2);
- 2) ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (art. 3);
- 3) ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (art. 4);
- 4) ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (art. 6);
- 5) ustawę z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (art. 7);
- 6) ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (art. 8);

Niezależnie od powyższego ustawa wprowadza zmiany m.in. w:

- 1) ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym w celu wydłużenia do dnia 31 lipca 2023 r. zwolnienia od akcyzy sprzedaży wyrobów węglowych gminom oraz określonym podmiotom, a tym samym zapewnienia możliwości sprzedaży wyrobów węglowych na preferencyjnych zasadach (art. 5);
- 2) ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, która zmierza do zapewnienia przedsiębiorstwom energetycznym możliwości ubiegania się o wypłatę wyrównania stosowanych wobec uprawnionych odbiorców energii ulg, poprzez wykluczenie wątpliwości interpretacyjnych, a także umożliwia dokonanie jednorazowej korekty wniosku o wyrównanie zgodnie ze skorygowaną ceną dostawy ciepła zastosowaną w okresie rozliczeniowym (art. 10);
- 3) ustawie z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych, która ma na celu umożliwienie zakupu niesprzedanego węgla osobom, którym przysługuje dodatek węglowy oraz umożliwi sprzedaż węgla mieszkańcom innych gmin oraz znosi limity ilościowe, a także utrzymuje preferencyjną cenę węgla (art. 11).

Jednocześnie ustawa przewiduje szereg regulacji przejściowych.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

- 1) przepisów wprowadzających zmiany w:
 - a) ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
 - b) ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym,
 - c) ustawie z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw,

- d) ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw,
 - e) ustawie z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych
- które mają wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;
- 2) przepisów dotyczących możliwości nakładania administracyjnych kar pieniężnych na przedsiębiorców, którzy nie zapewnili dostępności opakowań alternatywnych do produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, które mają wejść w życie z dniem 1 lipca 2024 r.;
 - 3) przepisu wprowadzającego zmianę w ustawie z dnia 20 lipca – Prawo wodne dotyczącą informacji o zanieczyszczeniach zawierających tworzywa sztuczne, jakie mają się znaleźć w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, który ma wejść w życie z dniem 22 grudnia 2024 r.;
 - 4) przepisu wprowadzającego zmianę w ustawie z dnia 20 lipca – Prawo wodne dotyczącą elementów, jakie zawiera program ochrony wód morskich, który ma wejść w życie z dniem 30 marca 2025 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Przedmiotowa ustawa stanowi efekt prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3009). Rada Ministrów zadeklarowała, że projekt ten ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Marszałek Sejmu skierowała projekt ustawy do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa do pierwszego czytania. Komisja, po przeprowadzeniu pierwszego czytania na posiedzeniu w dniu 9 lutego 2023 r., przekazała projekt do szczegółowych prac do Podkomisji stałej do spraw monitorowania gospodarki odpadami. Następnie rozpatrzyła projekt ustawy na posiedzeniu w dniu 6 marca 2023 r. oraz wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu przyjętym w sprawozdaniu (druk nr 3053).

W odniesieniu do przedłożenia rządowego zakres wprowadzanych zmian został w szczególności rozszerzony o nowelizację:

- 1) ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (art. 5);

- 2) ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (art. 10);
- 3) ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (art. 11).

W związku z przyjęciem powyższych regulacji został zmieniony przepis określający termin wejścia ustawy w życie.

Podczas drugiego czytania, na posiedzeniu Sejmu w dniu 7 marca 2023 r., zgłoszono 8 poprawek.

Poparcie uzyskała poprawka uściślająca, które przepisy nowelizowanej ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej będą stosowane od dnia 1 stycznia 2024 r.

Sejm uchwalił ustawę na 73. posiedzeniu w dniu 9 marca 2023 r.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 278 posłów, 13 było przeciw, 157 posłów wstrzymało się od głosu.

III. Uwagi szczegółowe

1. Celem ustawy jest wprowadzenie do polskiego prawa postanowień dyrektywy 2019/904 wprowadzającej ograniczenia w stosowaniu produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, produktów wykonanych z oksydegradowalnych tworzyw sztucznych oraz narzędzi połowowych zawierających tworzywa sztuczne.

Jak już wspomniano w opinii, w części dotyczącej przebiegu procesu legislacyjnego, podczas prac Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa projekt ustawy został rozszerzony o zmiany w:

- 1) ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (art. 5);
- 2) ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (art. 10);
- 3) ustawie z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (art. 11).

Przepisy art. 5, 10 i 11 opiniowanej ustawy mogą zostać uznane za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że naruszają zasady wykonywania inicjatywy ustawodawczej oraz rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach.

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Powołany przepis statuuje zatem nakaz, „by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Niezależnie od tego, należy zauważyć, że „wykładnia przepisów regulujących poprawki „sejmowe” i „senackie” musi być dokonywana w taki sposób, aby nie prowadziło to do zatarcia odrębności między inicjatywą ustawodawczą i poprawkami, a w konsekwencji do obchodzenia wymagań, które Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej”, przy czym „wyjście poza określony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu”¹.

W kontekście powyższych rozważań należy zauważyć, iż w wyniku przyjęcia przez Komisję Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa poprawek tekst projektu opiniowanej ustawy został uzupełniony o nowelizację:

- 1) ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym w celu wydłużenia do dnia 31 lipca 2023 r. zwolnienia od akcyzy sprzedaży wyrobów węglowych gminom oraz określonym podmiotom, a tym samym zapewnienia możliwości sprzedaży wyrobów węglowych na preferencyjnych zasadach (art. 5);
- 2) ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, która zmierza do zapewnienia przedsiębiorstwom energetycznym możliwość ubiegania się o wypłatę wyrównania stosowanych wobec uprawnionych odbiorców energii ulg, poprzez wykluczenie wątpliwości interpretacyjnych, a także umożliwia dokonanie jednorazowej korekty

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (P 11/08).

wniosku o wyrównanie zgodnie ze skorygowaną ceną dostawy ciepła zastosowaną w okresie rozliczeniowym (art. 10);

- 3) ustawie z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych, która ma na celu umożliwienie zakupu niesprzedanego węgla osobom, którym przysługuje dodatek węglowy oraz umożliwi sprzedaż węgla mieszkańcom innych gmin, znosi limity ilościowe, a także utrzymuje preferencyjną cenę węgla (art. 11)

– to jest unormowania, których przedmiot w sposób istotny wykracza poza materię projektu wniesionego do Sejmu przez Radę Ministrów.

Mając na uwadze, że poprawki zgłaszane na etapie sejmowego postępowania ustawodawczego powinny „pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu”², należy uznać, że przepisy art. 5, art. 10 i art. 11 opiniowanej ustawy mogą zostać uznane za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że zostały wprowadzone do tekstu jej projektu bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego. Należy również podkreślić, że nie tylko na etapie drugiego czytania, ale również w toku prac komisyjnych niedopuszczalne jest wprowadzanie poprawek, które stanowią „nowość normatywną, wychodząc poza zakres projektu ustawy”³, niezależnie od tego, czy są one korzystne dla adresatów wprowadzanych regulacji.

Ponadto zgodnie z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. W przypadku przedmiotowej ustawy, w zakresie zmian wprowadzanych w ustawie o podatku akcyzowym, wymóg ten również nie został spełniony.

Jednocześnie należy podkreślić, iż zgodnie z § 92 Zasad techniki prawodawczej jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Reguła powyższa służy nie tylko

² *Ibidem.*

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r. (K 53/07).

przejrzystości samego prawa, ale także ułatwia identyfikację i znalezienie poszczególnych zmian. Odstąpienie od tej reguły jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Rozszerzenie zakresu zmian wprowadzanych ustawą nowelizującą w zakresie, który nie jest powiązany tematycznie z problematyką ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, jest niezgodne z przytoczonymi regułami Zasad techniki prawodawczej. Przywołane powyżej zmiany wprowadzono, niejako „przy okazji” pracy nad nowelizacją ustawy z dnia 11 maja 2001 r.

2. W art. 1 w pkt 5, w art. 3b w ust. 2, w pkt 14, w 25 w ust. 2, w pkt 18, w art. 40a w pkt 2 jak również w art. 3 wprowadzającym zmiany w ustawie o Inspekcji Handlowej, w art. 6 wprowadzającym zmiany w ustawie o odpadach oraz w art. 16 noweli ustawodawca posługuje się określeniem „urządzenie vendingowe”. Zgodnie z dyrektywą wynikającą z § 8 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej (ZTP) w ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Dopełnieniem powołanego unormowania jest ust. 2 tego paragrafu, w myśl którego w ustawie należy unikać posługiwania się:

- 1) określeniami specjalistycznymi (profesjonalizmami), jeżeli mają odpowiedniki w języku powszechnym;
- 2) **określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim;**
- 3) nowo tworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi (neologizmami), chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia.

Legislacyjną konsekwencją regulacji § 8 ZTP jest, sformułowany w § 146 ust. 1 pkt 3 ZTP, nakaz formułowania definicji określenia, którego znaczenie nie jest powszechnie rozumiane. Znajduje on zastosowanie głównie w przypadku operowania przez przepisy ustawy profesjonalizmami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi.

Określenie „urządzenie vendingowe” nie zostało zdefiniowane na poziomie ustawowym, występuje natomiast w obrocie i w języku prawniczym, trudno jednak przypisać mu walor powszechnej zrozumiałości przez szeroką grupę społeczną. Podkreślenia wymaga,

iż to tego rodzaju urządzeń odnoszą się chociażby przepisy prawa podatkowego⁴⁾, jednakże w aktach tych określane są one jako „urządzenia do automatycznej sprzedaży towarów i usług”. Po wejściu w życie opiniowanej ustawy nowelizującej w systemie prawa, odniesieniu do urządzeń mających cechy „urządzeń vendingowych”, używać się będzie w poszczególnych aktach normatywnych różnych określeń na oznaczenie tych samych pojęć.

Mając powyższe na uwadze poddaje się pod rozważenie konieczność sformułowania w art. 2 ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej definicji określenia „urządzenie vendingowe”.

Ewentualna propozycja poprawki wymaga stanowiska strony rządowej.

3. Uwaga redakcyjna.

Propozycja poprawki:

- w art. 6 w pkt 4 w lit. b w tiret trzecim, w lit. h w tiret drugim po wyrazach „w art. 3b ust. 1” dodaje się wyrazy „tej ustawy”.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator

⁴⁾ por.: rozporządzenie Ministra rozwoju, pracy i technologii z dnia 12 września 2021 r. w sprawie wymagań technicznych dla kas rejestrujących (Dz. z 2021 r. poz. 1759), rozporządzenie ministra rozwoju, pracy i technologii 1 z dnia 12 września 2021 r. w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące z elektronicznym zapisem kopii (Dz. z 2021 r. poz. 1753) i inne.