

Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej oraz projektów aktów wykonawczych  
(Druk Sejmowy nr 1859)

**I. Uwagi ogólne:**

1. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że zasadniczym powodem jego przygotowania była potrzeba scharmonizowania prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej oraz poprawienie stanu prawnego polskiego prawa ubezpieczeń. Sądzę, że w tym zakresie należało mieć także na uwadze potrzebę dostosowania tego prawa do nowej Konstytucji RP oraz do innych ważnych dla tematu regulacji ustaw (np. ustawy – Prawo działalności gospodarczej, ustawy – Prawo dewizowe itp. ).

2. Dla regulacji działalności ubezpieczeniowej podstawowe znaczenie ma 28 dyrektyw i rekomendacji oraz decyzji organów Unii Europejskiej. Natomiast z uzasadnienia do projektu wynika, że projekt uwzględnia jedynie 7 dyrektyw. Nic więc dziwnego, że w świetle opinii Komitetu Integracji Europejskiej projekt zawiera istotne mankamenty, niezgodności i poważne pomyłki oraz braki, opisane konkretnie w pkt III, IV, VI-XIII i XV. Podzielam te zastrzeżenia.

3. W ostatnich latach w polskiej legislacji daje się zauważyć niebezpieczna tendencja i praktyka. Nikt nie neguje potrzeby scharmonizowania prawa polskiego z prawem UE, jednakże jak przychodzi do realizacji tego zadania, to proces harmonizacji odkłada się w czasie lub też realizuje się go na raty, odkładając pełną harmonizację na bliżej nieokreślony czas. Jednocześnie polskie władze gorliwie zabiegają o złożenie przez członków Unii deklaracji o terminie przyjęcia Polski do Unii. Sądzę, że taki termin powinniśmy określić przede wszystkim sami dla siebie, biorąc pod uwagę tempo prac nad dostosowaniem prawa polskiego do prawa UE.

4. Projekt ustawy o działalności ubezpieczeniowej przejdzie zapewne do historii polskiej legislacji, jeśli Sejm uchwali art. 251 ust. 1 pkt 1 i 2 projektu ustawy. Przewidują one bowiem, że niektóre przepisy obowiązywać będą do dnia przystąpienia Polski do UE, natomiast inne przepisy wejdą w życie z dniem przystąpienia Polski do UE. Nie wiem, czy można uzależniać wejście w życie przepisów ustawy od zdarzenia przyszłego i niepewnego, zwłaszcza że wymienione w art. 258 ust. 1 pkt 1 i 2 przepisy są często tak odległe i neutralne w stosunku do faktu przynależności Polski do Unii ( z wyjątkiem przepisów rozdziału 7, który do czasu wstąpienia Polski do UE nie jest potrzebny ), że nie można zrozumieć dlaczego mają obowiązywać dopiero w bliżej nie określonej przyszłości lub utracić swą moc po przystąpieniu Polski do Unii. Zwrócono na to także uwagę w opinii Komitetu Integracji Europejskiej, a więc sprawa nie powinna być zbagatelizowana przez Sejm.

5. Projekt ustawy liczy łącznie 252 artykuły, ujęte w 18 rozdziałach. Poza projektem ustawy znalazła się m. in. regulacja prawna problematyki pośrednictwa ubezpieczeniowego oraz ubezpieczeń obowiązkowych. Słusznie postanowiono ją unormować w formie odrębnych ustaw. Projektowana ustawa ma więc w dużej mierze charakter kodyfikujący przepisy prawa publicznego o działalności ubezpieczeniowej. Systematyka przepisów ocenianego projektu ustawy jest w zasadzie prawidłowa, jeśli nie liczyć odrębnych rozdziałów normujących warunki podejmowania i wykonywania działalności ubezpieczeniowej przez krajowe zakłady ubezpieczeń ( rozdział 5 ) i przez zagraniczne zakłady ubezpieczeń ( rozdział 6 ). Zgodnie z prawem europejskim warunki te powinny być jednakowe dla obu typów zakładów. Natomiast zagadnienia ujęte w rozdziale 7 ( Swoboda świadczenia usług ubezpieczeniowych ) nie powinny być w ogóle normowane w ustawie do czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

6. W projekcie ustawy o działalności ubezpieczeniowej przewidziano wydanie 20 aktów wykonawczych, w tym tylko wydanie dwóch aktów potraktowano w kategoriach uprawnienia, nie zaś obowiązku ( art. 135 ust. 7 i 10 ). Kompetencje do wydania aktów wykonawczych powierzono wyjątkowo Radzie Ministrów ( art. 12 ust. 3 ) lub Prezesowi Rady Ministrów ( art. 191 ). W pozostałych wypadkach wydanie aktów wykonawczych uznano za kompetencję ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Należy z przyjemnością podkreślić, że wszystkie delegacje do wydania aktów wykonawczych przewidziane w projekcie ustawy sformułowano poprawnie i zgodnie z wymogami określonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Niepokoić musi natomiast to, że do projektu ustawy załączono jedynie projekty 8 rozporządzeń i to w sprawach raczej drugorzędnych dla funkcjonowania ustawy po jej wejściu w życie. Brakuje zatem 10 projektów rozporządzeń, których wydanie potraktowano jako obligatoryjne. Nie rozwiązuje kwestii przepis art. 250, ponieważ stosowanie nowej ustawy przy pomocy starych przepisów wykonawczych jest często niemożliwe ze względu na to, że dotychczasowe przepisy nie odnoszą się do instytucji wprowadzonych w nowej ustawie. Zastrzeżenia budzi też nakłanianie do badania i swobodnej oceny tego, co uznaje się za zgodne lub sprzeczne z nową ustawą. Zamiast protez trzeba opracować i wydać nowe akty wykonawcze. Ponadto zwracam uwagę na to, że w projekcie jednego z rozporządzeń nieprawidłowo powołano jako podstawę wydania art. 142 ust. 3, ponieważ tkwi ona w art. 142 ust. 4 projektu ustawy.

7. Odrębną usterką legislacyjną jest odwoływanie się w treści projektu ustawy do aktów jeszcze nie uchwalanych i obowiązujących. Ma to miejsce w art. 3 pkt 7, art. 7 i art. 241. W art. 252 zastosowano podział na ustępy, wyróżniając tylko jeden ustęp, co czyni zbędnym podział na ustępy.

8. Wyrażnego poprawienia wymaga przepis art. 251, ponieważ nie ma potrzeby uzależnienia wejścia w życie lub utraty mocy niektórych przepisów od wejścia Polski do Unii Europejskiej. Nie dotyczy to przepisów rozdziału 7, który należy w projekcie skreślić, ponieważ po przystąpieniu Polski do Unii jego postanowienia staną się sprzeczne z prawem wspólnotowym, na co wskazuje także opinia Komitetu Integracji Europejskiej.

9. Projekt ustawy jest zaopatrzonej w uzasadnienie. Niestety ma ono wady typowe dla większości zgłaszanych projektów ustaw, a mianowicie brak jest w nim uzasadnień merytorycznych dla proponowanych rozwiązań. Z tego też powodu wiele z nich pozostaje niezrozumiałymi lub nieuzasadnionymi (np. na czym polega wyższość kolegialnej formy nadzoru ubezpieczeniowego ).

10. Uwagi szczegółowe zestawiam poniżej w odniesieniu do kwestii zasadniczych. Należy je rozważać łącznie z uwagami ogólnymi.

## **II. Uwagi szczegółowe:**

### **1. Art. 1:**

- lepiej byłoby w punktach wymienić zakres ustawy, ponieważ uniknie się w ten sposób obecnych niezręczności stylistycznych oraz długiego zdania,

2. Art. 2 ust. 1: czy potrzebna jest definicja „ działalności ubezpieczeniowej „, i do czego, a jeśli już, to czy nie można jej zrównać z wykonywaniem czynności ubezpieczeniowych ?

### **3. Art. 2 ust. 2-4:**

- projekt naśladuje Prawo bankowe i na jego wzór wprowadza pojęcie czynności ubezpieczeniowych. W prawie bankowym jest to potrzebne dlatego, aby zabronić wykonywania czynności bankowych podmiotom innym niż banki, chociaż i to nie udaje się całkowicie, ponieważ legalną jest także działalność tzw. parabanków, a ponadto pojęcie produktu bankowego ulega obecnie poważnemu rozciągnięciu. W przypadku ubezpieczeń sytuacja jest podobna o tyle, o ile ubezpieczeń na życie oraz pozostałych ubezpieczeń osobowych i majątkowych dokonywać mogą tylko zakłady ubezpieczeń i reasekuracji. Dlatego też pojęcie czynności

ubezpieczeniowych należy ograniczyć tylko do takich, które wypełniają istotę ubezpieczenia i są zastrzeżone wyłącznie na rzecz zakładów ubezpieczeń i reasekuracji. W projekcie są to czynności wymienione w art. 2 ust. 2. Natomiast nie są czynnościami ubezpieczeniowymi czynności wymienione w art. 2 ust. 3 i 4. To są po prostu działania zakładu ubezpieczeń, podobne do działań każdego przedsiębiorcy, który ocenia, ustala, kontroluje, prowadzi działalność marketingową i reklamową, lokuje swoje środki itd. Czy możliwe byłoby uzyskanie zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej, gdyby wnioskodawca nie wykonywał czynności wymienionych w art. 2 ust. 2, natomiast chciałby wykonywać jedynie czynności wymienione w art. 2 ust. 3 lub 4 ?

4. Art. 3:

- pkt 6: to jest problematyka nie należąca do prawa polskiego, lecz do prawa Unii Europejskiej i francuski zakład ubezpieczeń nie musi znać prawa polskiego, aby założyć przedsiębiorstwo lub świadczyć usługi ubezpieczeniowe w Holandii, a jeśli będzie chciał świadczyć w Polsce, to jego sytuacja zależeć będzie od tego, czy Polska jest członkiem UE, czy też nim nie jest;

- pkt 7: takiej ustawy jeszcze nie ma, a więc nie można do niej odsyłać;

5. Art. 4:

- nie mogę zrozumieć ze względu na co art. 4 ma obowiązywać dopiero po przystąpieniu Polski do UE (art. 252 ust. 1 pkt 1)? Czy wobec tego po uchyleniu ustawy z 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, przewidującej obowiązek uzyskania zezwolenia na podejmowanie i wykonywanie działalności ubezpieczeniowej, można będzie w Polsce prowadzić tę działalność bez zezwolenia, a obowiązek uzyskania zezwolenia powstanie dopiero po przystąpieniu Polski do UE ?

6. Art. 5:

- ust. 1 wyjaśnić trzeba pojęcie działalności „ bezpośrednio związanej z działalnością ubezpieczeniową „

- ust. 2: po co zakładom ubezpieczeń zabawa w akwizycję na rzecz otwartych funduszy emerytalnych ?

7. Art. 7 odsyła do nieistniejącego aktu prawnego. Odesłanie może mieć miejsce, jeśli zostanie inaczej sformułowane (np. „ Zakład ubezpieczeń może korzystać z pośrednictwa ubezpieczeniowego w rozumieniu odrębnej ustawy „).

8. Art. 15 ust. 1: zakład ubezpieczeń i ubezpieczający to ten sam podmiot !

9. Art. 15 ust. 2: czy projektodawca zna ustawę o ochronie danych osobowych ?

10. Art. 25: nie mogę zrozumieć dlaczego postanowienia zawarte w ust. 1, 3-11 mają obowiązywać dopiero po przystąpieniu Polski do UE, a postanowienie zawarte w ust. 2 ma obowiązywać tylko do dnia przystąpienia Polski do UE ?

11. Art. 27: patrz wątpliwość jak wyżej.

12. Rozdział 5 nie zawiera przepisu określającego warunki, jakie należy spełniać, aby uzyskać zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej. W świetle Prawa działalności gospodarczej ustawowe określenie warunków podejmowania i wykonywania działalności jest konieczne, a brak takiego określenia oznacza utratę z mocy prawa wymogu uzyskiwania zezwolenia. Tymczasem to, co określono w art. 80 i nast. Projektu, to jest wskazanie na zakres dokumentów i informacji, którym ma odpowiadać wniosek o udzielenie zezwolenia. Nie jest to tożsame z określeniem warunków podejmowania i wykonywania działalności ubezpieczeniowej.

13. Art. 80 ust. 1: dlaczego zezwolenie ma być wydawane w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych, skoro tenże minister ma być zastępcą przewodniczącego Komisji Nadzoru Ubezpieczeniowego i mieć w niej jeszcze dodatkowo swego przedstawiciela. Czy tak trudno jest Ministerstwu Finansów rozstać się z pełnieniem roli władzy ubezpieczeniowej, przecież ma ono na głowie naprawdę inne poważne zadania ?

14. Art. 85 pkt 3 i 4: należy podać dokładniej, czy ukaranie za każde przestępstwo stanowi przeszkodę w uzyskaniu zezwolenia, a także w jaki sposób należy wykazać, że daje się rękojmię lub ocenić, że nie daje się rękojmi?

15. Rozdział 6: czy jest potrzebne odrębne uregulowanie tej kwestii, skoro obowiązują zasady ustalone w Prawie działalności gospodarczej? Wydaje się, że wystarczyłoby wskazać jedynie na ewentualne i przejściowo obowiązujące różnice w traktowaniu podejmowania i wykonywania działalności ubezpieczeniowej na terenie Polski przez zagraniczne zakłady ubezpieczeń

16. Rozdział 7: treść postanowień rozdziału, który ma obowiązywać po wejściu Polski do UE, praktycznie niewiele różni się od obecnie obowiązujących lub proponowanych w rozdziale 6 rozwiązań prawnych. W takim ujęciu po wejściu Polski do UE przepisy rozdziału 7 staną się sprzeczne z prawem wspólnotowym oraz w ogóle nie będą potrzebne, ponieważ w tym zakresie będzie obowiązywało prawo wspólnotowe.

17. Art. 130 ust. 4 pkt 2: metoda Zillmera nie musi być każdemu znana, dlatego należy ją wyrazić inaczej.

18. Art. 135: wymaga wyjaśnienia dlaczego przepisy ust. 9 i 10 mają obowiązywać tylko do czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, a przepis ust. 11 może obowiązywać dopiero po spełnieniu tego faktu.

19. Art. 185 ust. 2: kto nadzoruje lub komu podlega Komisja jako centralny organ administracji rządowej. Czyżby nikomu?

20. Art. 187:

- czy Komisja jako organ kolegialny nie stanie się fikcją, jeśli weźmiemy pod uwagę jej zadania i skład obejmujący m.in. wicepremiera i innych funkcyjnych, z których każdy ma poważne zadania i wątplię, aby mógł wykonywać także obowiązki członka Komisji,

- czy Minister Finansów, będący z reguły jednocześnie wicepremierem może być zastępcą przewodniczącego Komisji Nadzoru Ubezpieczeniowego, który nie jest członkiem rządu?

- po co w Komisji Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi oraz Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd. Czy oni nie mają własnej roboty? Co mogą wnieść i w jaki sposób mają wykonywać poważne i rozległe zadania Komisji?

- czy w Komisji nie przydałoby się parę osób, które znają się na ubezpieczeniach?

- dlaczego tylko z głosem doradczym do Komisji dopuszcza się tych, którzy mają autentycznie coś do powiedzenia w sprawach ubezpieczeń (ust. 6 i 7).

21. Art. 194: czy Komisja będzie miała w budżecie państwa odrębną część budżetową, a jeśli nie, to w jaki sposób będzie finansowana z budżetu państwa? Ma to znaczenie dla jej samodzielności i niezależności, np. od Ministra Finansów.

22. Art. 217: czy Rzecznik Ubezpieczonych ma także reprezentować prawa i interesy ubezpieczających?!

23. Art. 224: brakuje uprawnienia do wnoszenia powództw cywilnych w ochronie interesów ubezpieczonych.

24. Art. 250: jak długo mają obowiązywać i kto będzie badał, czy nie są sprzeczne (czy trzeba o to prosić Trybunał Konstytucyjny).

25. Art. 252:

- po utracie mocy przez ustawę z 1990 r. powstanie luka w obszarach normowanych przez przepisy wymienione w art. 252 ust 1 pkt 1,

- nie ma ust. 2, a więc podział art. 252 na ustępy nie ma uzasadnienia.

*Opracował: prof. zw. dr hab. Cezary Kosikowski*

Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym  
wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych  
(Druk Sejmowy nr 1860)

**I. Uwagi ogólne:**

1. Odrębne unormowanie pośrednictwa ubezpieczeniowego jest uzasadnione wówczas, gdy ustawodawca nie zdecydował się na kodyfikację przepisów prawa ubezpieczeń osobowych i majątkowych. Taka sytuacja ma miejsce obecnie, gdyż nowe unormowanie problematyki ubezpieczeń znajduje wyraz w trzech projektach ustaw.

2. Projekt ustawy obejmuje 46 artykułów, w tym 6 przepisów stanowiących delegację do wydania rozporządzeń przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Projekt ustawy nie jest więc blankietowy, a upoważnienia do wydania aktów wykonawczych są merytorycznie uzasadnione. Odpowiadają one także wymogom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

3. Projektodawca przedstawił wraz z projektem ustawy 5 projektów aktów wykonawczych. Brakuje jedynie jednego projektu aktu wykonawczego ( art. 30 ust. 2 ). Ze względu na treść akt ten powinien mieć formę zarządzenia, nie zaś rozporządzenia. Natomiast pozostałe akty byłoby lepiej ująć w formę jednego, zamiast 6, rozporządzenia w sprawie wykonania przepisów ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym.

4. Pod względem merytorycznym projekt ustawy nie budziłby zastrzeżeń, gdyby projektodawca był konsekwentny w stosunku do reguły określonej w art. 5, z której wynika że pośrednicy ubezpieczeniowi są przedsiębiorcami. To zaś oznacza, że w sprawach nie uregulowanych odmiennie w tej ustawie stosuje się przepisy ustawy – Prawo działalności gospodarczej.

**II. Uwagi szczegółowe:**

1. Art. 5: słusznie przyjęto, że pośrednictwo ubezpieczeniowe jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo działalności gospodarczej. Postanowienie to ma jednak swoje konsekwencje, a mianowicie pośredników ubezpieczeniowych należy traktować jako przedsiębiorców.

2. Art. 11 ust. 2: proponowane rozwiązanie oznacza, że agenta ubezpieczeniowego traktuje się jak przedsiębiorcę dopiero wówczas, gdy działa on na rzecz więcej niż jednego zakładu ubezpieczeń. Takie rozwiązanie jest sprzeczne z regułą określoną w art. 5.

3. Art. 11 ust. 3: proponowane rozwiązanie potwierdza zastrzeżenia wyrażone wyżej. To zaś oznacza, że każdego agenta ubezpieczeniowego należy traktować jak przedsiębiorcę i odnosić do niego wymogi wynikające z ustawy – Prawo działalności gospodarczej.

4. Art. 11 ust. 4: na końcu zdania należy dodać: „odpowiedzialności cywilnej”.

5. Art. 11 ust. 5: czy to jest kara i jakiego rodzaju ? należałoby raczej wykreślić agenta ubezpieczeniowego z rejestru, ponieważ on nie przestrzega prawa, nie zaś zmuszać go do zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

6. Art. 11 ust. 4 i art. 18 ust. 2 dotyczą tego samego, chociaż odrębnie agenta i brokera; wystarczyło wydać zatem jedno rozporządzenie w tej sprawie oraz we wszystkich pozostałych objętych delegacjami do wydania aktów wykonawczych.

7. Art. 15: czy nadzór w znaczeniu czynności władczej może być wykonywany przez podmiot, który takimi prerogatywami wobec agenta ubezpieczeniowego nie dysponuje. Przepis art. 15 nie określa zresztą konstrukcji nadzoru, a w szczególności nie wskazuje na zakres i formy działań nadzorczych oraz środki nadzoru, tryb ich stosowania oraz ochronę prawną nadzorowanego. Należałoby raczej pozostać przy formule odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń za działalność agentów ubezpieczeniowych na rzecz zakładu i w związku z tym okre-

ścić pewne uprawnienia kontrolne zakładu ubezpieczeń wobec agentów ubezpieczeniowych. Przepis art. 15 mógłby zatem brzmieć: „1. Kontrolę nad działalnością agenta ubezpieczeniowego sprawuje zakład ubezpieczeń, na rzecz którego agent działa. 2. Zakład ubezpieczeń rozwiązuje umowę agencyjną z agentem ubezpieczeniowym, jeśli wyniki kontroli jego działalności wskazują na to, że nie przestrzega on przepisów prawa lub postanowień umowy agencyjnej”.

8. Art. 16: to są środki nadzoru wobec zakładu ubezpieczeń, nie zaś wobec agentów ubezpieczeniowych. Sprawa powinna więc być uregulowana w ustawie o działalności ubezpieczeniowej, która normuje nadzór ubezpieczeniowy.

9. Art. 31: czy są potrzebne odrębne rejestry agentów ubezpieczeniowych i brokerów ubezpieczeniowych, skoro w myśl art. 5 pośrednicy ubezpieczeniowi są przedsiębiorcami w rozumieniu Prawa działalności gospodarczej i podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorców ( por. art. 11 ust. 2-9 oraz rozdział 3 ) na podstawie art. 36 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U Nr 121, poz. 769 z późn.zm.).

10. Art. 31 ust. 2: czy nie byłoby lepiej, gdyby lista pośredników ubezpieczeniowych była prowadzona przez Komisję i nie nazywała się rejestrem, gdyż nieuniknione jest i tak wpisanie pośredników ubezpieczeniowych do rejestru przedsiębiorców ?

11. Rozdział 4 oraz art. 43 i 44 są do wykreślenia po uwzględnieniu Prawa działalności gospodarczej i ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym.

12. Art. 45: nie jest potrzebny, skoro brakuje jedynie rozporządzenia wydanego na podstawie art. 30 ust. 2.

*Opracował: prof. dr hab. Cezary Kosikowski*

Opinia prawna  
do projektu ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych  
(Druk Sejmowy nr 1887)

**Zagadnienia ogólne**

1. Rządowy projekt ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Druk Sejmowy nr 1887) - dalej cytowany jako ustawa - stanowi w pełni nową regulację prawną, która, w zamyśle wnioskodawcy, ma w sposób całościowy regulować prawne aspekty zjawisk związanych z „opakowaniami i odpadami opakowaniowymi”, zapewniając przy tym ochronę środowiska oraz ochronę zdrowia i życia ludzi (art. 1 projektu). Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu: „w jednym akcie prawnym zawarte będą zapisy dotyczące całego cyklu życia opakowań, od momentu powstania opakowania do momentu wycofania go z użytku i odzysku lub unieszkodliwienia” - (aktualnie szcztątkowe przepisy odnośnie problematyki opakowań znajdują się w art. 17 i 18 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach - Dz. U. Nr 96, poz. 592 z późn. zm.).

Treść projektu jest ściśle związana z rozwiązaniami zawartymi w innych projektach ustaw, nad którymi toczą się aktualnie prace w Sejmie (np. projekt ustawy o odpadach - Druk Sejmowy nr 1703). Projektodawca odwołał się również kilkakrotnie do postanowień dokumentów, które w chwili pisania niniejszej opinii, nie stały się jeszcze przedmiotem inicjatywy ustawodawczej (np.: projekt ustawy o opłacie depozytowej). Z tego punktu widzenia nie sposób zaopiniować tych fragmentów projektu, które *de facto* znajdują się poza samym projektem ustawy (stosuje się przepisy innych aktów), lub których ostateczna postać normatywna (dany przepis projektu w jakimś zakresie powołuje się na brzmienie przepisu innego projektu) skonstruowana jest na zasadzie odesłania do, jak już wspomniałem, dokumentów nie mający postaci druku sejmowego.

Trzeba jednak w tym miejscu podkreślić, niezależnie od tego jaki ostateczny kształt przybiorą projektowane ustawy, iż w zasadzie na każdym etapie procesu legislacyjnego należy koordynować pracę nad projektem niniejszej ustawy i projektami ustaw, do których przepisy projektu odsyłają, a przy tym starannie analizować pod kątem spójności ich treść i wzajemne zależności prawne (mam na myśli w szczególności: „*przepisy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej*” - art. 9 i 21 ust. 1 projektu; „*przepisy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie*” - art. 21 ust. 2 projektu; oraz zupełnie nowy projekt ustawy o odpadach - Druk Sejmowy nr 1703). W przeciwnym razie powstaną luki i nieścisłości, a niektóre zapisy projektowanej ustawy okażą się wręcz niemożliwe do zastosowania.

Celem projektu ustawy jest również dostosowanie polskiego prawa do przepisów Unii Europejskiej. Został on objęty Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej.

2. Przepis art. 1 projektu definiuje cel ustawy: „ustawa określa wymagania jakim muszą odpowiadać opakowania ze względu na zasady ochrony środowiska oraz sposoby postępowania z odpadami opakowaniowymi zapewniające ochronę życia, zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska.” Przepisy ustawy stosuje się tylko do opakowań wprowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej („polski obszar celny”) i dopuszczonych do obrotu, opakowań wytworzonych na terenie kraju oraz wszystkich powstałych z tego tytułu odpadów opakowaniowych. A zatem, jak wynika z art. 2 projektu, zakres przedmiotowy ustawy nie obejmuje opakowań i odpadów opakowaniowych eksportowanych (choć sama ustawa nakłada szereg obowiązków na eksporterów tych produktów - por. np. art. 7 i art. 9 ust. 3 projektu).

Zakres podmiotowy projektu ustawy jest bardzo szeroki. Obowiązki poszczególnych kategorii adresatów norm prawnych zapisane są w oddzielnych rozdziałach. I tak:

- rozdział 2 projektu dotyczy obowiązków producenta, importera i eksportera opakowań;
- rozdział 3 - obowiązków producenta, importera i eksportera produktów w opakowaniach;
- rozdział 4 - obowiązków sprzedawcy i użytkownika produktów w opakowaniach;
- rozdział 5 - obowiązków organów administracji publicznej.

Przepisy ogólne projektu (rozdział 1) zawierają ponadto artykuł będący objaśnieniem wyrażeń ustawowych - tzw. słowniczek (art. 3 projektu), a z kolei w art. 25 projektu zapisana została ogólna norma stanowiąca, iż „w sprawach dotyczących postępowania z odpadami opakowaniowymi w zakresie nie uregulowanym w ustawie stosuje się przepisy o odpadach”. Rozwiązanie to przeczy, moim zdaniem, postawionej przez projektodawcę w uzasadnieniu tezie, iż projekt ustawy jest samodzielny, całościowy ujęciem problematyki opakowań i odpadów opakowaniowych.

W dalszej części opinii przedstawię szczegółowe uwagi do poszczególnych przepisów projektu ustawy.

## Uwagi szczegółowe

### 1. Art. 3 ust. 1 projektu ustawy

Artykuł 3 projektu ustawy zawiera ustawową definicję opakowania. W rozumieniu projektu ustawy opakowaniem będą tylko „wyroby wykonane z jakichkolwiek materiałów - przeznaczone do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji wszelkich produktów, od surowców do towarów przetworzonych - przekazywane od producenta do użytkownika”. A zatem, opakowania to wszelkiego rodzaju produkty, które mają służyć szeroko pojętemu „przechowywaniu i ochronie” surowców i towarów, przekazywane użytkownikowi.

Użyty w treści definicji zwrot „przekazywane” kładzie nacisk na fakt dokonywania pewnego procesu, rzeczywistego zaistnienia czynności. Można postawić pytanie, czy wyroby służące do „przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji wszelkich produktów”, które znajdują się jeszcze w posiadaniu producenta, są już opakowaniem w rozumieniu ustawy czy też jeszcze nie? (logicznie rzecz biorąc chyba jeszcze nie powinny być). A dalej, czy do takich, jeszcze „nie przekazywanych” wyrobów (w rozumieniu ustawy nie są to opakowania), mają zastosowanie inne przepisy projektu, np. art. 6 nakładający na producenta obowiązek oznakowania opakowania? I w tym wypadku odpowiedź wydaje się być negatywna.

Moim zdaniem, w komentowanym przepisie należałoby zaakcentować element celowości wyprodukowania przedmiotu, który właśnie ze względu na swoje cechy fizyczne i przeznaczenie (przechowuje, chroni, służy dostarczeniu itd.), jest „opakowaniem” tylko o tyle, o ile powstał żeby zostać przekazany dla konsumenta (wytworzony w celu przekazania do użytku) od producenta, ewentualnie poprzez importera i sprzedawcę. Definicja mogłaby uzyskać np. takie brzmienie: „pod pojęciem opakowania rozumie się wyroby wykonane z jakichkolwiek materiałów - przeznaczone do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji wszelkich produktów, od surowców do towarów przetworzonych - w celu przekazywania ich od producenta do użytkownika”).

Z punktu widzenia przedmiotu normowania projektu definicja opakowania jest sprawą absolutnie kluczową i nie powinna pozostawiać żadnych wątpliwości prawnych co do swojej treści.

Przepis art. 3 projektu wymaga doprecyzowania.



## 2. Art. 3 ust. 2 projektu

W art. 3 ust. 2 projektu dokonano podziału opakowań na trzy kategorie (rodzaje), tj.: opakowania jednostkowe, opakowania zbiorcze oraz opakowania transportowe. Projektodawca nadał powyższym wyrażeniom ustawowe definicje.

Warto zwrócić uwagę, iż w całym tekście projektu dwukrotnie został wykorzystany tylko zwrot „opakowanie jednostkowe” (art. 10 ust. 1 i art. 15 ust. 1 projektu). Nigdzie natomiast nie pojawiają się pozostałe terminy: „opakowania zbiorcze” i „opakowania transportowe”.

Wyodrębnianie pojęć na gruncie ustawy, definiowanie ich i nadawanie im normatywnego znaczenia, ma sens tylko wtedy, jeśli ustawodawca w dalszej części aktu prawnego wiąże z faktem ich istnienia jakies (jakikolwiek) skutki prawne.

Trudno powiedzieć jakim celom ma służyć rozróżnienie dokonane w art. 3 ust. 2 projektu (za wyjątkiem art. 3 ust. 2 pkt 1 projektu). Tym bardziej, że w dalszych przepisach projektodawca wyraźnie nawiązuje do zupełnie innych typologii opakowań. Istotnym składnikiem wielu konstrukcji jest np. termin „*opakowania wielokrotnego użytku*” (np. art. 7 ust. 1, art. 11, art. 13, art. 15 ust. 2, art. 20 ust. 2 projektu), który nie został jednak nigdzie zdefiniowany (zdefiniowano tylko pojęcie „wielokrotny użytek”), podobnie też stosunkowo często wykorzystuje się podział opakowań ze względu na ich „właściwości fizyczne”, „skład chemiczny”, „rodzaj materiału z którego zostały wykonane” oraz „podatność na rozkład biologiczny” (por. 5 ust. 2, art. 5 ust. 3, art. 7 ust. 1, art. 9 ust. 3, art. 20 ust. 2 projektu).

## 3. Art. 3 ust. 3 projektu

Projektodawca definiuje wyrażenia ustawowe za pomocą ogólnie sformułowanego odesłania do przepisów innej ustawy (ustawy o odpadach). Jeżeli zabieg ten podyktowany został chęcią zachowania skrótowości tekstu prawnego, to należy zauważyć, iż w przepisie odsyłającym powinno się wskazać konkretną regulację prawną do której się odsyła (numery artykułów, dokładny tytuł ustawy wraz z adresem publikacyjnym). Definicje ustawowe muszą być konstruowane precyzyjnie, a biorąc pod uwagę, że rzecz dotyczy podstawowego aparatu pojęciowego ustawy, wyrażam pogląd, iż odesłania z art. 3 ust. 1-3 projektu wymagają doprecyzowania.

## 4. Art. 5 ust. 1 projektu

Powyższy przepis ustala katalog obowiązków, które projektodawca zamierza nałożyć na producenta i importera produktów. Naruszenie obowiązków zagrożone jest sankcją w postaci grzywny, której orzeczenie następować ma w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia (art. 22 pkt 1-3 i art. 23 projektu).

Wątpliwości budzi sposób w jaki zapisano obowiązek producentów i importerów. Użyty w przepisie zwrot „*powinni*”, wprowadza niczym nieuzasadnione odstępstwo od generalnej zasady przyjętej w tekście projektu, która w sytuacjach analogicznych, tzn. nakładania obowiązków na podmioty pod groźbą kary grzywny, jednolicie stosuje termin: „*mają obowiązek*”, ewentualnie „*jest (są) obowiązani*” - art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 13, art. 15 ust. 1, art. 15 projektu.

Zastosowanie różnych terminów („*powinni*” - „*mają obowiązek*”) zdaje się sugerować, że mają one różne znaczenia prawne, *ergo* charakter prawny obowiązków, które ukształtowane zostały jako skutek użycia powyższych pojęć, powinien siłą rzeczy również różnić się od siebie. Tymczasem analiza przepisów niczego takiego nie potwierdza.

Dla oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń.

Proponuję zastąpić zwrot „*powinni*”, wyrażeniem używanym przez projektodawcę w innych porównywalnych sytuacjach - „*mają obowiązek*”. Pozwoli to ujednoczyć terminologię ustawy i zachować jej spójność.

### **5. Art. 7 ust. 4 projektu**

Właściwy marszałek województwa może w drodze decyzji zobowiązać producenta, importera i eksportera opakowań do przedłożenia dokumentów, na podstawie których sporządzone zostało sprawozdanie o masie wytworzonych, przywiezionych z zagranicy oraz wywiezionych za granicę opakowań.

Marszałek jako organ administracji publicznej (w rozumieniu art. 5 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego) w celu uzyskania dokumentów może posłużyć się jedną z władczych form działania administracji - decyzją administracyjną. Projekt nie wprowadza w tym przypadku żadnych modyfikacji w stosunku do ogólnych zasad procedury administracyjnej (np. w kwestii odwołań, organów nadrzędnych, terminów itd.).

Z literalnego brzmienia przepisu wynika, że marszałek ma prawo domagać się przekazania dokumentów w każdych okolicznościach, bez względu na to czy rzetelność sprawozdania budzi wątpliwości, czy też nie. Projektodawca nie określił przesłanek, których wystąpienie dopiero uzasadniałoby ingerencję organu administracji w sferę wolności obywatelskich (por. art. 31 Konstytucji).

Należy również przemyśleć, czy w każdym przypadku uda się przedstawić marszałkowi województwa dokumenty w taki sposób, aby nie spowodowało to jednocześnie ujawnienia istotnych z punktu widzenia przedsiębiorcy dodatkowych informacji (np. tajemnicy handlowej).

Powyższe uwagi w jednakowym zakresie odnoszą się także do **art. 9 ust. 5 projektu**.

### **6. Art. 10 ust. 2 projektu**

Wysokość kaucji za opakowanie uzależniona została od ceny przechowywanej w nim substancji. Być może rozwiązaniem bardziej racjonalnym byłoby powiązanie wysokości kaucji z wartością opakowania.

### **7. Art. 13 projektu**

Przepis nakłada na jednostki handlu detalicznego obowiązek przyjmowania na wymianę wszystkich opakowań wielokrotnego użytku po produktach w opakowaniach, które znajdują się w ich ofercie handlowej.

Jednostki handlu detalicznego nie mają zapewnionego odbioru przyjętych opakowań (przynajmniej nie wynika to z przepisów), inaczej niż jest to np. w przypadku art. 11 projektu (producent i importer substancji chemicznych mają obowiązek na własny koszt odebrać od sprzedawcy opakowania). Całe ryzyko i koszty proponuje się przerzucić na jednostki handlu detalicznego.

Nie przyjmowanie na wymianę opakowań wielokrotnego użytku zagrożone jest grzywną (art. 22 pkt 11 projektu).

### **8. Art. 25 projektu**

Przepis ten odsyła do regulacji innej ustawy w zakresie nie uregulowanym w niniejszej ustawie. Jest to istotna norma o charakterze materialnym, dla której miejscem bardziej odpowiednim byłby rozdział 1 - przepisy ogólne, a nie rozdział ostatni - przepisy przejściowe i końcowe.

Powinno się również przedstawić dokładny tytuł ustawy (do której się odsyła) wraz z podaniem pełnego adresu publikacyjnego w Dzienniku Ustaw.

Uwaga ta w jednakowym stopniu dotyczy również innych przypadków odwoływania się do regulacji pozaustawowych w treści projektu ustawy bez spełnienia powyższego wymogu.

*Opracował: Piotr Radziewicz*

## Opinia merytoryczna do projektu ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Druk Sejmowy nr 1887)

### Wprowadzenie

Projektowana ustawa zmierza do uregulowania niezwykle istotnego aspektu gospodarki odpadami jakim jest zagospodarowanie odpadów opakowaniowych i opakowań. Jest to pierwsza tego rodzaju próba kompleksowego rozwiązania problemu opakowań i związanych z tym odpadów. W dotychczas obowiązujących przepisach kwestie odpowiedniego postępowania z opakowaniami i odpadami opakowaniowymi nie były należycie uregulowane. Podstawowy akt prawny dotyczący gospodarki odpadami – Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o odpadach – regulował te kwestie jedynie w wąskim zakresie, obejmującym problem oznaczania opakowań i organizacji obrotu opakowaniami po substancjach trujących (art. 17 i 18 ustawy). Oprócz wypełnienia istniejącej luki prawnej ważną przesłanką uchwalenia proponowanej ustawy jest też potrzeba dostosowania polskiego prawa do prawodawstwa Unii Europejskiej. Z tego też względu omawiany projekt ustawy nawiązuje bezpośrednio do przepisów kluczowego w omawianej dziedzinie unijnego aktu prawnego, tj. Dyrektywy Rady i Parlamentu Europejskiego 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

Celem proponowanej ustawy jest stworzenie warunków sprzyjających minimalizacji wpływu opakowań i odpadów opakowaniowych na środowisko. Dla osiągnięcia tego celu w ustawie określone zostały wymagania stawiane opakowaniom oraz zasady postępowania z opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Proponowane regulacje odnoszą się do całego cyklu życia opakowań, od momentu powstania opakowania, do momentu, kiedy zostaje ono wycofane z użytku, staje się odpadem i podlega odzyskowi lub unieszkodliwieniu. Trzeba mieć jednak świadomość, że omawiana tu ustawa nie będzie stanowić jedyne źródła prawa dotyczącego opakowań i odpadów opakowaniowych. Istotną rolę odgrywać będą również przepisy – będące obecnie na etapie prac legislacyjnych w Sejmie -- ustawy o ochronie środowiska oraz nowej ustawy o odpadach. Przede wszystkim jednak kluczową dla gospodarki niektórymi opakowaniami i odpadami będzie ustawa wprowadzająca opłaty produktowe i depozytowe, tj. *Ustawa o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytywnej* (przesłana do łaski marszałkowskiej przed kilkoma dniami). Proponowane w niej mechanizmy ekonomiczne mają na celu wsparcie systemu zagospodarowania odpadów, w rezultacie będą również wywierać wpływ na wypełnianie zobowiązań związanych z opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Wiele przepisów omawianego tu projektu ustawy bezpośrednio odwołuje się do ustawy o opłatach produktowych.

Określone w ustawie o opakowaniach obowiązki odnoszą się do czterech głównych grup adresatów:

- producenta, importera i eksportera opakowań,
- producenta, importera i eksportera produktów w opakowaniach,
- sprzedawcy i użytkownika produktów w opakowaniach,
- organów administracji publicznej.

### Producenci, importerzy i eksporterzy opakowań

W myśl ustawy producenci i importerzy opakowań byliby zobowiązani do ograniczania w produkcji opakowań szkodliwych dla środowiska substancji i materiałów oraz ograniczania szkodliwego wpływu odpadów opakowaniowych. W tym celu powinni oni m.in. zapewniać maksymalne ograniczenie objętości i masy opakowań, zapewniać by wykonanie opakowań

umożliwiało ich wielokrotny użytek i późniejszy odzysk. Innym z kluczowych obowiązków producenta i importera jest odpowiednie znakowanie opakowań, służące informowaniu o rodzaju wykorzystanych do ich produkcji materiałów oraz o możliwościach wielokrotnego użytku opakowania, bądź o jego przydatności do recyklingu.

Na podmiotach tych spoczywać będzie również obowiązek składania marszałkowi województwa sprawozdań dotyczących masy odpadów, użytych materiałów, zawartości metali ciężkich. Wprowadzie przepisy ustawy stosuje się jedynie do opakowań importowanych oraz będących w obrocie na terenie kraju ostatni z wymienionych obowiązków dotyczyły również eksporterów opakowań.

### **Producenci, importerzy i eksporterzy produktów w opakowaniach**

Obowiązek ograniczania szkodliwego wpływu na środowisko opakowań i odpadów opakowaniowych odnosiłby się również do producentów i importerów produktów w opakowaniach. Na obie te grupy podmiotów gospodarczych nałożone byłyby obowiązki w zakresie osiągania poziomów odzysku i recyklingu oraz obowiązki dotyczące sprawozdawczości (ilość i rodzaje stosowanych opakowań). Szczegóły dotyczące zakresu tych obowiązków określą przepisy wspomnianej już ustawy o opłacie produktowej i depozytowej.

Podobnie jak eksporter opakowań również eksporter produktów w opakowaniach będzie zobowiązany do składania marszałkowi województwa rocznego sprawozdania o masie wywiezionych za granicę opakowań.

Dodatkowe zobowiązania ustawa nakłada na producentów i importerów substancji chemicznych (tj. substancji określanych jako bardzo toksyczne, toksyczne, rakotwórcze, mutagenne lub niebezpieczne dla środowiska). Podmioty te będą musiały odbierać na własny koszt od sprzedawcy, a jeśli to nie jest możliwe z powodu przerwy lub zakończenia działalności sklepu - wtedy również od użytkowników, opakowania wielokrotnego użytku i odpady opakowaniowe po substancjach chemicznych.

### **Sprzedawcy i użytkownicy produktów w opakowaniach**

Wynikające z ustawy obowiązki nałożone na sprzedawcę produktów w opakowaniach polegać będą na przekazywaniu użytkownikom tych produktów informacji o dostępnych systemach zwrotu, zbiórki i odzysku, o właściwym postępowaniu z odpadami opakowaniowymi oraz o znaczeniu stosowanych na opakowaniach oznaczeń.

Jeśli sprzedawcą jest jednostka handlu detalicznego wtedy jest on zobowiązany do przyjmowania na wymianę opakowań wielokrotnego użytku po produktach w opakowaniach, które znajdują się w jego ofercie handlowej. Te z jednostek handlu detalicznego, które dysponują powierzchnią handlową powyżej 2000 m<sup>2</sup> byłyby – w myśl ustawy – obowiązane do prowadzenia na własny koszt selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych.

Każdy zaś sprzedawca substancji chemicznych byłby zobowiązany przyjmować opakowania wielokrotnego użytku i odpady opakowaniowe po tych substancjach w celu przekazania ich producentowi lub importerowi.

Na użytkownika substancji chemicznej spoczywałby obowiązek zwrotu opakowania po tych substancjach do ich sprzedawcy.

### **Organy administracji publicznej**

Zgodnie z proponowaną ustawą obowiązki związane z postępowaniem z opakowaniami i odpadami opakowaniowymi nałożone byłyby również na organy administracji publicznej. Jednym z nich jest obowiązek uwzględniania tematyki opakowań i właściwego postępowania z odpadami opakowaniowymi w prowadzonych przez organy administracji publicznej działaniach edukacyjnych dotyczących ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

Problematyka odpadów opakowaniowych powinna być też uwzględniana w planach gospodarki odpadami, które - w myśl nowej ustawy o odpadach będącej obecnie przedmiotem prac w Sejmie (Druk Sejmowy 1703) - opracowywane być powinny właśnie przez organy administracji.

Dodatkowe obowiązki spoczywać będą na marszałkach województwa, którzy na podstawie sprawozdań otrzymanych od podmiotów gospodarczych zajmujących się opakowaniami powinni raz do roku opracować raport wojewódzki przekazywany następnie ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Na podstawie otrzymanych raportów wojewódzkich minister będzie zobowiązany do prowadzenia krajowej bazy danych dotyczącej gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Baza ta zasilana powinna być również informacjami, których dostarczenia od odpowiednich podmiotów wymaga ustawa o opłacie produktowej.

### **Uwagi do projektu**

- Omawiana tu ustawa zmierza do kompleksowego uporządkowania gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Proponowane w niej rozwiązania nie powinny być jednak rozpatrywane w oderwaniu od rozwiązań proponowanych w innych ustawach - np. w ustawie o odpadach, a w szczególności od rozwiązań przewidzianych w ustawie o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej. Poprzez wprowadzenie takich instrumentów ekonomicznych jak opłaty produktowe i depozytowe, ustawa ta może przyczynić się do powstania w kraju systemu zbiórki, selekcji i recyklingu niektórych odpadów, tym samym zdynamizować gospodarkę odpadami opakowaniami i opakowaniami. Należy zauważyć, iż skoro wiele przepisów omawianego tu projektu ustawy bezpośrednio odwołuje się do ustawy o opłatach produktowych istotne będzie zapewnienie odpowiedniej koordynacji prac nad obiema ustawami.

- Odnosząc się do zaproponowanej ustawy warto zwrócić uwagę na fakt, iż niektóre jej przepisy mogą budzić pewne zastrzeżenia. Nie dość uszczegółowiony wydaje się przepis o sposobach wypełniania nałożonego na sprzedawcę obowiązku informowania użytkowników produktów w opakowaniach (art. 12). Z projektu nie wynika jaką formę powinno przybrać owo informowanie (ustną, pisemną w formie np. ulotki?).

- Niezbyt precyzyjny jest również przepis określający obowiązek prowadzenia przez jednostkę handlu detalicznego selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych (art. 14). Nie jest jasne czy projektodawca zamierzał objąć systemem zbiórki w tych jednostkach odpady powstające na miejscu (byłyby to przede wszystkim odpady pochodzące z tzw. opakowań zbiorczych i transportowych) czy również odpady pochodzące od klientów (a więc głównie odpady związane z tzw. opakowaniami jednostkowymi trafiającymi wraz z opakowanymi w nie produktami do klientów). Rozstrzygnięcie tej kwestii rzutować będzie na wielkość zaangażowanych w organizację zbiórki środków finansowych. Objęcie obowiązkiem zbiórki również odpadów od klientów z pewnością wpłynie na zwiększenie kosztów zbiórki i selekcji prowadzonych przez zobowiązane do tego placówki handlowe.

- Jednym z głównych celów tej ustawy jest dostosowanie do prawa europejskiego. O ile transpozycja postanowień dyrektyw unijnych z reguły pozostawia pewną swobodę wyboru rozwiązań szczegółowych inkorporowanych do prawa krajowego, o tyle inkorporowanie treści definicji takiej swobody nie pozostawia. Przeniesienie do omawianej ustawy przepisów dyrektywy 94/62/WE wymaga więc wpisania do niej tych samych co w dyrektywie definicji. Projekt jednak nie spełnia tego wymogu. Zwrócono na to uwagę w opinii UKIE. Problem dotyczy definicji „recyklingu” i „recyklingu organicznego”. Z projektu wynika, że definicje te ujęte zostaną w innych przepisach o odpadach, tymczasem w projekcie nowej ustawy o odpadach problem ten nie został należycie rozwiązany (brak definicji recyklingu organicznego). Tego typu problemy - jak sygnalizowano wcześniej - świadczą o potrzebie odpowiedniej

koordynacji prac legislacyjnych nad pokrewnymi sobie ustawami będącymi obecnie przedmiotem obróbki legislacyjnej w parlamencie.

- Istotnym aspektem związanym z koordynacją przepisów różnych ustaw jest data wejścia w życie omawianej tu ustawy. Ważne jest by wejście w życie jej postanowień zsynchronizowane było z wejściem w życie przepisów ustawy o opłatach produktowych i depozytowych, wprowadzających określone bodźce finansowe bez których odzysk odpadów opakowaniowych byłby trudny do realizacji.

- Wydaje się, iż warto byłoby rozważyć również wydłużenie zaproponowanego w projekcie okresu *vacatio legis*. Można mieć bowiem wątpliwości czy sześciomiesięczny okres wejścia w życie ustawy jest wystarczający do przygotowania odpowiedniej infrastruktury technicznej pozwalającej na spełnienie ustawowych wymagań w zakresie zbiórki i segregacji odpadów opakowaniowych.

**Reasumując** trzeba stwierdzić, że przedłożony projekt jest ważną propozycją legislacyjną zmierzającą do uporządkowania gospodarki odpadami opakowaniowymi i do dostosowania polskiego prawa do standardów Unii Europejskiej. Trzeba jednak pamiętać o wzajemnym uzupełnianiu się przepisów tej ustawy z innymi ustawami przygotowywanymi obecnie w Sejmie. Wydaje się, że niezbędne będzie zapewnienie odpowiedniej koordynacji prac legislacyjnych nad przepisami dotyczącymi omawianej tu dziedziny. Należy mieć nadzieję, że dalsze prace legislacyjne nad tą ustawą pozwolą wyeliminować zgłoszone powyżej nieliczne zastrzeżenia i wątpliwości.

*Opracowali: Elżbieta Berkowska i Mirosław Gwiazdowicz*

Opinia prawna do rządowego projektu ustawy o obowiązkach przedsiębiorców  
w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej  
i opłacie depozytowej  
(Druk Sejmowy nr 1934)

W kolejnych punktach podnoszę jedynie wątpliwości albo uwagi krytyczne.

**1. Uwaga ogólna dotycząca celowości uchwalenia ustawy**

Gospodarkę odpadami reguluje w sposób ogólny ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. Nr 96 z 1997 r. poz. 592 z późn. zm.). W Sejmie jest już wcześniejszy od opiniowanego rządowy projekt ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych - druk sejmowy nr 1887. Opiniowany projekt dotyczy opakowań oraz niektórych wyrobów jak akumulatory, oleje czy urządzenia chłodnicze. W efekcie przyjęcia projektu gospodarkę odpadami opakowaniowymi będą regulować aż trzy ustawy, a to wprowadzi bałagan w stosowaniu prawa.

Wydaje się zasadne aby przepisy opiniowanego projektu dotyczące opakowań, odpadów opakowaniowych i opłaty produktowej przenieść do projektu ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, tj. do Druku Sejmowego nr 1887. Pozostałe przepisy dotyczące obrotu niektórymi wyrobami i opłaty depozytowej można przenieść do ustawy o odpadach. Być może w toku dyskusji znajdzie się jeszcze inne, lepsze rozwiązanie.

**2. Tytuł ustawy**

Tytuł ustawy nie odpowiada jej treści, jej zakresowi podmiotowemu. Zgodnie z tytułem ustawa ma określać obowiązki jedynie przedsiębiorców, natomiast w rozdziale V, zatytułowanym „obowiązki organów administracji publicznej”, określono obowiązki tychże organów, które przecież nie są przedsiębiorcami.

**3. Do art. 1**

1) Ustęp 1 art. 1 jest niezgodny z przepisami rozdziału V. Ustawa ma regulować obowiązki nie tylko przedsiębiorców ale także organów administracji publicznej.

2) Zgodnie z ust. 2 przedsiębiorcą jest także jednostka handlu detalicznego o pow. powyżej 300 m<sup>2</sup>, czyli duży sklep. Pojęcie przedsiębiorcy jest zdefiniowane w art. 2 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101 z 1999 r. poz. 1178) i zgodnie z tą definicją przedsiębiorcą może być właściciel sklepu, dzierżawca, wspólnik ale nigdy sam sklep. Sądzę, że ust. 2 należy przeredagować.

**4. Do art. 2**

1) W punkcie 7) proponuję wykreślić słowa „nie stwarzające zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska”. Słowa te nie mają w istocie treści normatywnej, a deklarują pewną nieprawdę bowiem wtórne wykorzystanie odpadów także stanowi zagrożenie dla środowiska. Zagrożenie to jest jednak uznawane za mniejsze niż zagrożenie wynikające z ich składowania i to właśnie jest spodziewaną korzyścią.

2) W punkcie 10) jest mowa o „organizacji”. Nie wiadomo jaką formę prawną ma mieć owa „organizacja” ani w jaki sposób działać. Ma ona mieć osobowość prawną i ma działać „w imieniu przedsiębiorców”. Posiadanie osobowości prawnej jest przydatne do funkcjonowania na rynku, umożliwia nabywanie praw i zaciąganie zobowiązań, czyli działanie we własnym imieniu. Z kolei stwierdzenie, że organizacja ta ma działać „w imieniu przedsiębiorców” oznacza, że nie będzie ona działać we własnym imieniu, czyli nie będzie we własnym imieniu nabywać praw i obowiązków. Po co jej w takim razie osobowość prawna? Z art. 4

ust. 3 dowiadujemy się, że „organizacja” ma być jedna i ma zostać zarejestrowana, ale nie wiadomo przez kogo i w jakim trybie. Odnoszę wrażenie, że projektodawca mechanicznie przetłumaczył unijną normę nie zastanawiając się nad umiejscowieniem „organizacji” w systemie polskiego prawa. Nie wiadomo też kto i w jaki sposób ma ową organizację założyć. Wydaje się, że wymaga rozważenia, czy w ogóle konieczne jest ustawowe regulowanie bytu owej „organizacji” i narzucanie przedsiębiorcom form organizacyjnych procesu zbierania opakowań. Zbieraniem opakowań mogą przecież zajmować się „zwyczajne” podmioty gospodarcze. Przedsiębiorca wprowadzający opakowania do obrotu byłby w takim przypadku zobowiązany albo sam zbierać opakowania albo zawrzeć umowę o zbieranie opakowań z innym przedsiębiorcą. Jeśliby uznać potrzebę ustawowej regulacji bytu „organizacji” to należałoby rozstrzygnąć, czy ma być ona jedna, czy też dopuszcza się jakieś regionalne zróżnicowanie w wyniku którego powstanie kilka organizacji? Rozstrzygnięcie tej kwestii wpłynie na treść innych artykułów projektu.

3) W punkcie 11) zdefiniowano pojęcie recyklingu. Wątpliwe jest, czy wobec uchwalenia ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. Nr 90 z 1999 r. poz. 999) wypada w ustawie używać obcego słowa „recykling” zamiast polskiego określenia „powtórne użycie”.

Pojęcia „recyklingu” użyto też w art. 3 ust. 3 pkt 3) projektu ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Druk Sejmowy 1887) odsyłając do definicji zawartej w przepisach ustawy o odpadach. W przepisach ustawy o odpadach nie znalazłem definicji pojęcia „recykling”. Być może projektodawca uważa za definicję pojęcia „recykling” treść art. 5 ust. 1 tejże ustawy. Jeżeli tak, to mielibyśmy dwie różne definicje tego samego pojęcia, co byłoby niewłaściwe. Sądzę, że wymaga rozstrzygnięcia, czy używać pojęcia recykling, a jeśli tak, to należy je zdefiniować tylko raz, tylko w jednej ustawie.

4) Definicje pojęć „regeneracji olejów odpadowych” oraz „wielokrotnego użytku” zawarte w pkt 12) i 15) są wadliwe, niezręcznie zredagowane.

### **5. Do art. 3**

1) Zgodnie z ust. 1 przedsiębiorca ma obowiązek odzyskiwać i poddawać recyklingowi odpady opakowaniowe. Zgodnie z art. 1 ust. 2 przedsiębiorcą jest także jednostka handlu detalicznego o pow. powyżej 300 m<sup>2</sup>, czyli duży sklep. Kwestię, kto jest przedsiębiorcą omówiłem już powyżej. Z zestawienia obu przepisów wynika, że prowadzący sklep ma obowiązek poddać recyklingowi, czyli powtórnie przerobić opakowania. Ale przecież w sklepie niczego się nie produkuje. Z art. 4 ust. 1 wynika, że prowadzący sklep może swój obowiązek wykonać za pośrednictwem organizacji. Praktycznie oznacza to, że jest obowiązany przekazać też organizacji opakowania, a dalszym etapem recyklingu zajmie się organizacja. Jeżeli tak jest, to należy to wyraźnie napisać, należy wyraźnie określić, rozgranaczyć obowiązki poszczególnych przedsiębiorców uczestniczących w obrocie.

Ponadto należy dokładnie określić, jakie odpady przedsiębiorca jest zobowiązany odzyskiwać. Np. czy prowadzący sklep ma obowiązek przyjmować puszki po piwie, pomimo iż w ogóle nie handluje piwem?

2) Użycie w ust. 4 sformułowania „do faktycznego poziomu odzysku i recyklingu, o którym mowa w ust. 3” jest błędne, bo w ust. 3 jest mowa o normatywnym, prawnie nakazanym poziomie odzysku i recyklingu a nie o poziomie faktycznym.

### **6. Do art. 4**

Zgodnie z ust. 4 przedsiębiorcy ponoszą solidarną odpowiedzialność z „organizacją” za wykonanie obowiązku odzyskiwania i recyklingu odpadów opakowaniowych. Nie jest jasne, czy projektodawca ma na myśli solidarność dłużników, o której mowa w art. 366 kc, czy też jest to jakaś inna, nowa forma solidarności. Wątpliwość budzi też użycie liczby mnogiej



„przedsiębiorcy”. Mogłoby ono oznaczać jakąś odpowiedzialność zbiorową wszystkich przedsiębiorców za czyny albo zaniechania organizacji. Znowu nasuwa się przypuszczenie, że projektodawca wprost tłumaczy normę unijną bez jej analizy.

#### **7. Do art. 39**

Zgodnie z przepisem poszczególne przepisy ustawy mają wejść w życie aż w czterech różnych terminach. Wydaje się, że lepszym bo prostszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie tylko dwóch terminów; 1 stycznia 2002 r. jako terminu ogólnego i 36 miesięcy po ogłoszeniu dla lamp wyładowczych.

#### **Konkluzja:**

Uchwalenie ustawy, w brzmieniu jak w projekcie, uważam za niecelowe, a ponadto projekt jest źle zredagowany.

*Opracował: Piotr Krawczyk*

## Opinia do projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym (Druk Sejmowy nr 1894)

### Uwagi wstępne

Stworzenie w Polsce systemu regulacji prawnych dotyczącego rolniczej produkcji ekologicznej jest niezwykle istotne, tworzy bowiem podstawy pod realizację jednego z priorytetów dostosowawczych do prawa UE zamieszczonego w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa - Druk Sejmowy nr 1194 z 1999 r. (część 3.4.1. „Rolnictwo”, priorytet nr 5: „Ekologiczne aspekty rolnictwa”). Także w „Średniookresowej Strategii Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich” z 1998 r. wskazano na konieczność rozwijania form rolnictwa ekologicznego i integrowanego w celu **poprawy jakości surowców i produktów spożywczych**.

Rolnictwo polskie powinno być rozwijane w zgodzie z modelem rozwoju rolnictwa krajów Europy Zachodniej, odchodzącego od wysokiego poziomu produkcji na rzecz propagowania mniej intensywnych form gospodarki rolnej. Kraje UE dążą oczywiście do zapewnienia swoim obywatelom bezpieczeństwa żywnościowego, rozumianego jako fizyczna i ekonomiczna dostępność żywności, ale coraz większy nacisk kładziony jest na zapewnienie **wysokiej jakości** oferowanych produktów. Rozmiary produkcji rolniczej są natomiast ograniczane, przy czym w ramach unijnej Wspólnej Polityki Rolnej określa się dopuszczalne poziomy produkcji.

Rolnictwo UE ukierunkowywane jest zatem na produkcję o wysokiej jakości. Wśród konsumentów, zwłaszcza z wysoko rozwiniętych i zamożnych krajów Unii, rośnie zainteresowanie **walorami dietetycznymi i zdrowotnymi** żywności, a te cechy są charakterystyczne dla produktów rolnictwa ekologicznego.

Warto podkreślić, że rolnicza produkcja ekologiczna w Polsce ma duże szanse rozwoju, z uwagi na niski poziom stosowanych w Polsce nawozów mineralnych i środków ochrony roślin. Pracochłonność tego typu produkcji jest co prawda wyższa niż w przypadku rolnictwa konwencjonalnego, ale nie należy zapominać, że rozwój rolnictwa ekologicznego w Polsce oznacza możliwość zagospodarowania części nadwyżek siły roboczej na wsi (tzw. ukrytego bezrobocia). Stworzenie warunków dla rozwijania tego rodzaju rolnictwa wymaga jednak określenia:

- zasad prowadzenia rolniczej produkcji ekologicznej i obrotu tymi produktami,
- odpowiedniej motywacji finansowej, koniecznej w okresie przestawiania gospodarstwa na produkcję ekologiczną,
- dotacji dla gospodarstwa ekologicznego z uwagi na pewien spadek dochodów spowodowany obniżeniem plonów w porównaniu do rolnictwa konwencjonalnego,
- obiektywnego i sprawnego systemu certyfikacji i kontroli produkcji ekologicznej zapewniającego zaufanie konsumenta co do wysokiej jakości produktów.

Z zadowoleniem należy stwierdzić, że w projekcie *ustawy o rolnictwie ekologicznym* (Druk Sejmowy nr 1894) powyższe zagadnienia zostały uwzględnione.

Za zaletę projektu należy poczytać zwłaszcza zamieszczenie w nim przepisów dotyczących zasad produkcji rolniczej w gospodarstwie ekologicznym (art. 3) i dopuszczenia prowadzenia produkcji ekologicznej tylko na terenie, na którym nie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów stężeń szkodliwych substancji zanieczyszczających powietrze, glebę i wodę (art.4).

Korzystne jest także rozwiązanie przewidziane w art. 6 (ust. 1), dotyczące wymogu stosowania w gospodarstwie ekologicznym jedynie odpowiednich nawozów, środków ochrony roślin i innych środków produkcji rolniczej. Ilość nawozu wytwarzanego przez zwierzęta gospodarskie w gospodarstwie ekologicznym nie może, zgodnie z projektem, przekroczyć dawki 170 kg azotu na hektar rocznie. Takie rozwiązanie jest zgodne z opracowanym przez pol-

skich naukowców Polskim Kodeksem Dobrej Praktyki Rolniczej, odpowiadającym dyrektywom unijnym dotyczącym ochrony wód gruntowych i podziemnych, wody pitnej oraz tzw. Dyrektywie Azotanowej oraz zaleceniom Komisji Helsińskiej HELCOM. Zgodnie bowiem z tym Kodeksem „dawka nawozu naturalnego, zastosowanego w okresie 1 roku, nie może przekraczać ilości zawierającej 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych”.

Zwracają również uwagę przewidziane w projekcie (w art. 7) humanitarne zasady traktowania zwierząt gospodarskich w gospodarstwie ekologicznym (dostęp do wybiegów, pastwisk, ściółkowanie budynków inwentarskich, zakaz tuczu w klatkach), z rozsądnym zapewnieniem tym zwierzętom, „w razie konieczności ratowania życia, lub ulżenia w cierpieniu” dostępu do leków weterynaryjnych, ale przy założeniu, że karencja dla pozyskiwanych surowców zwierzęcych od leczonych zwierząt jest dwukrotnie dłuższa, niż podana przez producenta leku.

Za pozytywne należy także uznać zasady prowadzenia przetwórstwa produktów rolnictwa ekologicznego (art. 9) oraz zakaz stosowania w produkcji metodami ekologicznymi hormonów, dodatków syntetycznych, chemicznej rafinacji, konserwowania przy pomocy mikrofal i promieniowania, oraz wykorzystywania produktów inżynierii genetycznej (art. 10).

Zaletą projektu jest także umieszczenie w nim przepisów dotyczących kontroli produkcji ekologicznej i wydawania stosownych certyfikatów.

### Uwagi szczegółowe

#### Art. 2 (słowniczek)

wymaga uzupełnienia np. o terminy stosowane w art. 12 (np. „substancje dodatkowe”, „składniki wspomagające”, „szkodliwe czynniki”).

#### Art. 3:

Proponuję, w celu uzyskania większej precyzyjności tekstu, następujące sformułowanie początku ust. 1:

*„Produkcja rolna w ekologicznym gospodarstwie rolnym jest prowadzona w sposób zrównoważony pod względem ekologicznym, ekonomicznym i społecznym, aktywizuje przyrodnicze mechanizmy produkcji rolnej poprzez stosowanie naturalnych środków produkcji oraz zapewnia trwałą żyzność gleby i zdrowotność roślin i zwierząt.*

*W szczególności produkcja ta polega na stosowaniu:...”* (dalej - poszczególne punkty, analogicznie, jak w projekcie ustawy)

#### Art. 4

Odnosnie ust. 2 pkt.3 pojawia się pytanie: Jaka powinna być **izolacja przestrzenna** ekologicznego gospodarstwa rolnego w stosunku do pól, na których uprawia się **rośliny transgeniczne zaliczane do genetycznie zmodyfikowanych organizmów (GMO)** ? GMO są to organizmy, których materiał genetyczny został zmieniony przy użyciu procesów nie zachodzących w sposób naturalny przy rozmnażaniu lub rekombinacji; obecnie w Polsce kwestia ta dotyczy pól doświadczalnych; przykładowo - np. w roku 1999 prowadzono 7 doświadczeń polowych z transgenicznymi odmianami roślin uprawnych (wg danych prezentowanych przez przedstawiciela MRiRW na posiedzeniu sejmowej Komisji Ochrony Konkurencji i Konsumentów w dn.23.09.99). W rolnictwie ekologicznym nie wykorzystuje się GMO (*vide* art. 10 projektu).

Uwzględnienie kwestii izolacji upraw ekologicznych od transgenicznych w projekcie ustawy jest zatem bardzo ważne, istnieje bowiem niebezpieczeństwo zapylenia uprawy ekologicznej pyłkiem pochodzącym z GMO. W rezultacie uzyskane z takiej uprawy ziarno może być pod względem genetycznym mieszańcem odmiany uprawianej w gospodarstwie ekologicznym i odmiany genetycznie zmodyfikowanej.

Odnosnie ust. 3:

Przepis powyższy dopuszcza prowadzenie w jednym gospodarstwie produkcji rolniczej **metodą ekologiczną** (w wydzielonej części gospodarstwa) i **innymi metodami** (w innej części gospodarstwa). Wymaga to rozdzielenia gruntów, obiektów produkcyjnych, magazynów, a nawet - wprowadzenie w obu częściach gospodarstwa innych odmian roślin i innych gatunków zwierząt..

Zorganizowanie takiej „dualistycznej” produkcji wydaje się jednak bardzo trudne w praktyce, biorąc pod uwagę realia polskiego rolnictwa, bazującego na drobnych gospodarstwach rolnych, o stosunkowo niewielkiej powierzchni budynków gospodarczych, pomieszczeń magazynowych itp., przypadającej na jedno takie gospodarstwo.

#### **Art. 5:**

W art. tym przewidziano możliwość wprowadzania **barier izolujących** gospodarstwa ekologiczne np. od dróg szybkiego ruchu lub od innych gospodarstw.

W jaki sposób oceniana będzie **skuteczność** takiej izolacji, zwłaszcza w przypadku izolacji w postaci zadrzewień śródpolnych i żywopłotów ? Wiele gatunków drzew i krzewów okresowo traci liście i tym samym „przepuszczalność” tego typu barier również okresowo rośnie, a ruch na szosie nie zmienia się znacząco w zależności od pory roku.

Czy wobec tego będzie się np. określać gatunki drzew i krzewów przydatne do nasadzeń w tego typu barierach ?

Wydaje się, że podstawą izolacji gospodarstw ekologicznych powinna być izolacja przestrzenna. Powyższe bariery roślinne są bardzo cenne, ale mogą pełnić raczej funkcję uzupełniającą. Znaczenie barier typu zadrzewienia jest też duże w sezonie wegetacji przy izolacji od innego gospodarstwa rolnego, gdzie np. prowadzone są opryski pestycydami i istnieje niebezpieczeństwo przeniesienia obłoku środków chemicznych na pole zajęte pod uprawę ekologiczną. Jednakże i w tym przypadku powinna być określona minimalna odległość od gospodarstwa „konwencjonalnego” do gospodarstwa ekologicznego.

#### **Art. 6:**

W ust. 2 dopuszcza się w gospodarstwach ekologicznych, „za zgodą jednostki certyfikującej, stosowanie okresowe pasz pochodzących z zewnątrz do 50% dziennej dawki żywieniowej w sytuacjach koniecznych wymagających doraźnego zapewnienia potrzeb żywieniowych zwierząt”. Przepis ten oznacza dopuszczenie do 50%-owego udziału paszy z gospodarstw „konwencjonalnych” w dawce żywieniowej zwierzęcia gospodarskiego w gospodarstwie ekologicznym. Z uwagi na tak wysoki udział paszy „konwencjonalnej” w żywieniu zwierząt, powyższy przepis powinien zatem zostać sformułowany bardziej precyzyjnie. Niejasne bowiem jest jak długo może trwać „doraźne zapewnienie potrzeb żywieniowych” ?

Warto zauważyć, że Polskie Stowarzyszenie Producentów Żywności Metodami Ekologicznymi EKOLAND dopuszcza udział pasz z gospodarstw konwencjonalnych nie wyższy niż 10% w skali roku i w ramach dawki dziennej (wg danych z internetowej strony EKOLANDU, maj 2000 r.).

#### **Art. 7:**

W tym miejscu korzystne byłoby uściślenie przepisów o informację, w jaki sposób prowadzone będą **szczepienia profilaktyczne** zwierząt gospodarskich? Polskie Stowarzyszenie Producentów Żywności Metodami Ekologicznymi EKOLAND dopuszcza bowiem szczepienia ochronne zwierząt gospodarskich, jeśli są wymagane urzędowo albo jeśli rozpoznano w okolicy i/lub w gospodarstwie chorobę, której nie można opanować innymi sposobami (wg danych z internetowej strony EKOLANDU, maj 2000 r.). Natomiast omawiany projekt ustawy odnośnych przepisów nie zawiera.

**Art. 8 :**

Zamiast wyrazu „lub” po wyrazach „nawozów” proponuję wstawienie spójnika „i”.

Wymóg niestosowania przez ostatnie trzy lata **nawozów i środków ochrony roślin** (innych niż dopuszczone w rolnictwie ekologicznym), na terenach, z których pozyskuje się dziko rosnące rośliny jako produkty rolnictwa ekologicznego jest zgodny z prawem UE.

Informacja o unijnym wymogu niestosowania ww. środków przez trzy lata została bowiem zamieszczona w opinii UKIE z dn. 6.05.99 r., dołączonej do omawianego projektu ustawy. Nie jest natomiast jasne, dlaczego w opinii UKIE stwierdzono, że projekt przewiduje w tym względzie 2-letni okres niestosowania powyższych środków plonotwórczych.

**Art. 11-20:**

W projekcie ustawy dużo miejsca poświęcono przepisom dotyczącym kontroli produkcji ekologicznej. Zaletą projektu jest umieszczenie w **art. 11** wymogu prowadzenia przez producenta produktów ekologicznych wykazu środków produkcji i źródeł ich pochodzenia. Taki przepis ułatwi prowadzenie kontroli jakości produkcji ekologicznej.

W **art. 12** przewidziano wydanie rozporządzeń dotyczących, między innymi: nawozów dopuszczonych do stosowania w rolnictwie ekologicznym i dopuszczalnych stężeń metali ciężkich w glebie. W projekcie rozporządzenia dotyczącego nawozów, dołączonym do projektu, dopuszcza się stosowanie guano jako nawozu ekologicznego. Tymczasem, zgodnie z zaleceniami Stowarzyszenia Producentów Żywności Metodami Ekologicznymi EKOLAND guano jest nawozem niedozwolonym w rolnictwie ekologicznym. (wg danych z internetowej strony EKOLANDU, maj 2000 r.). Powyższa rozbieżność wymaga zatem wyjaśnienia.

Odnosnie projektu rozporządzenia dotyczącego dopuszczalnych stężeń metali ciężkich w glebie należy zauważyć, że projekt rozporządzenia różnicuje te poziomy w zależności od rodzaju gleby, natomiast zalecenia EKOLANDU nie są w ten sposób zróżnicowane. Dla zawartości kadmu, niklu, rtęci i cynku projekt ten przewiduje nieco łagodniejsze kryteria oceny gleb (biorąc pod uwagę najwyższe dopuszczalne poziomy stężeń tych metali - na glebach ciężkich) w stosunku do kryteriów EKOLANDU. Natomiast w stosunku do zawartości miedzi projekt cechuje się ostrzejszymi normami w stosunku do zaleceń EKOLANDU. Odnosnie ołowiu i chromu najwyższe dopuszczalne stężenia są analogiczne w projekcie rozporządzenia i w zaleceniach EKOLANDU.

Zgodnie z **art. 13 ust. 1** produkty rolnictwa ekologicznego mogą być wprowadzane do obrotu jeżeli zostały wyprodukowane metodami ekologicznymi, co zostało potwierdzone **certyfikatem zgodności**. W związku z potrzebą obiektywnej i rzetelnej kontroli produktów ekologicznych za zaletę projektu należy poczytać zamieszczenie w nim przepisu (w **art. 14**), zgodnie z którym certyfikaty zgodności mogą wydawać tylko **jednostki certyfikujące upoważnione przez ministra** właściwego do spraw rolnictwa lub (w przypadku przetwórstwa produktów rolnictwa ekologicznego) - jednostki certyfikujące upoważnione przez ministra właściwego do spraw rynków rolnych. **Jednostki certyfikujące znajdować się będą pod kontrolą państwową, a zatem jakość produkcji ekologicznej staje się elementem polityki rolnej państwa.** Jest to rozwiązanie zasługujące na wyróżnienie i zgodne z modelem rozwoju rolnictwa zamieszczonym np. w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej i w „Średniookresowej Strategii Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich”.

Za korzystne należy także przyjąć rozwiązanie zamieszczone w **art. 16** projektu, zgodnie z którym upoważniona jednostka certyfikująca może przeprowadzać **doraźne kontrole i pobierać próbki** produktów rolnictwa ekologicznego bez uprzedniego powiadomienia przedsiębiorcy. Takie rozwiązanie powinno się przyczynić do zdyscyplinowania producenta pod

biorcy. Takie rozwiązanie powinno się przyczynić do zdyscyplinowania producenta pod kątem pełnej zgodności prowadzonej produkcji z wymogami rolnictwa i przetwórstwa ekologicznego.

W **art. 17** projektu ustawy zamieszczono przepisy dotyczące uzyskania przed przedsiębiorcą certyfikatu zgodności. Wydaje się, że należałoby uzupełnić ten przepis o postanowienie, że przedsiębiorca mający zamiar wprowadzić do obrotu produkty rolnictwa ekologicznego pochodzące z zagranicy powinien również dysponować świadectwami lub certyfikatami zagranicznymi dotyczącymi **jakości** tych produktów.

W **art. 20** przewidziano wymóg dostarczenia przez przedsiębiorcę zamierzającego rozpocząć rolniczą produkcję ekologiczną zaświadczenia ze stacji chemiczno-rolniczej w zakresie stopnia zanieczyszczenia gleby **metalami ciężkimi**. Należałoby poszerzyć ten wymóg o przeprowadzenie analiz gleby również pod kątem skażenia innymi substancjami, np. pestycydami, wielopierścieniowymi węglowodorami aromatycznymi, itd.

Odnośnie **art. 23** za korzystne należy uznać wprowadzenie **zasad oznakowania** produktów ekologicznych w sposób umożliwiający identyfikację producenta i jednostki certyfikującej.

pozytywne jest także umieszczenie w projekcie przepisów (w **art. 24 i 25**), zgodnie z którymi produkty rolnictwa ekologicznego należy **przechowywać oddzielnie** od innych produktów rolnych, a ich przewóz (z wyjątkiem zwierząt) może się odbywać tylko w odpowiednio oznakowanych i zamkniętych opakowaniach. Jednakże należy mieć na uwadze, że produkty rolnictwa ekologicznego powinny być transportowane w taki sposób, aby zamknięte opakowanie nie powodowało spadku jakości tych produktów. Powinno się zatem wprowadzić do tekstu projektu stosowne uzupełnienie przepisów dotyczących zasad transportu tych produktów.

### **Skutki finansowe**

Zgodnie z art. 22 projektu ustawy przedsiębiorcy produkującym produkty rolnictwa ekologicznego lub przedstawiającemu gospodarstwo na produkcję ekologiczną przysługuje **dotacja przedmiotowa**.

Bezpośrednie dotacje dla gospodarstw ekologicznych wprowadzono po raz pierwszy w 1999 roku. Poza tym w roku 1999 kontynuowano wprowadzone wcześniej dotacje do kosztów kontroli zgodności sposobów produkcji z kryteriami rolnictwa ekologicznego, analiz gleby na zawartość metali ciężkich i analiz wody na zawartość azotanów (wg "Biuletynu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi", nr 3/2000).

Z powyższego projektu ustawy wynika, że dla potrzeb rolnictwa ekologicznego będą prowadzone w stacjach chemiczno-rolniczych analizy gleby pod kątem zawartości metali ciężkich, a z terytorialnego organu Inspekcji Ochrony Środowiska pozyskiwana będzie informacja o jakości powietrza i wody. Dane te są niezbędne przy ubieganiu się przedsiębiorcy o uzyskanie certyfikatu zgodności (zgodnie z **art. 20**). Jednostka certyfikująca będzie też miała prawo do pobierania próbek produktów rolnictwa ekologicznego (zgodnie z **art. 16**). Należałoby zatem w uzasadnieniu do projektu ustawy przedstawić ewentualne dodatkowe **skutki finansowe dla budżetu państwa związane z prowadzeniem tych badań, jak również - z funkcjonowaniem całego zaplecza administracyjnego jednostek certyfikujących** (koszty wyjazdów terenowych, kontroli, prowadzenia dokumentacji, rejestracji przedsiębiorców, którym udzielono certyfikatu zgodności, itp.).

Tymczasem analiza skutków finansowych zamieszczona w uzasadnieniu do projektu ustawy zawiera **tylko szacunkowe koszty wypłacania przedsiębiorcy (rolnikowi) dotacji do 1 ha upraw ekologicznych, zgodnie z art. 22 projektu**, przy czym projekt rozporządzenia w tej sprawie nie został dołączony do omawianego projektu ustawy.

Podsumowując należy stwierdzić, że powyższy projekt ustawy w swoich założeniach stanowi cenną inicjatywę dotyczącą w znaczącym stopniu rozwoju polskiego rolnictwa. Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w UE (Druk Sejmowy 1194 z 1999 r.) przewidywał bowiem, że program wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego powinien objąć całe terytorium kraju. Projekt wymaga jednak pewnego uzupełnienia i dopracowania w zakresie rozwiązań szczegółowych.

*Opracowała: Dorota Stankiewicz*

Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej oraz projektów aktów wykonawczych

(Druk Sejmowy nr 1859)

Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych

(Druk Sejmowy nr 1860)

Opinia prawna

do projektu ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych

(Druk Sejmowy nr 1887)

Opinia merytoryczna do projektu ustawy o opakowaniach

i odpadach opakowaniowych

(Druk Sejmowy nr 1887)

Opinia prawna do rządowego projektu ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej

(Druk Sejmowy nr 1934)

Opinia do projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym

(Druk Sejmowy nr 1894)