



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 18 czerwca 2007 r.

V kadencja
Prezes Rady Ministrów
DMPiA– 140 – 82(2)/07

Pan
Ludwik Dorn
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Uprzejmie przekazuję **stanowisko Rady Ministrów** w sprawie poselskiego projektu ustawy

- **o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (druk nr 1626).**

Jednocześnie informuję, że do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych upoważniony został Minister Środowiska.

(-) Jarosław Kaczyński

Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych
z eksploatacji

(druk nr 1626)

Poselski projekt nowelizacji ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25 poz. 202 i Nr 175, poz. 1458), polegającej na dodaniu w art. 14 ustawy ust. 5 i 6, zawierających następujące propozycje:

- 1) zwolnienia z obowiązku opłaty za brak sieci zbierania pojazdów podmiotów zobowiązanych do zapewnienia sieci, które zapewniają sieć na co najmniej 95 % terytorium kraju,
- 2) obniżenia opłaty za brak sieci w przypadku zapewnienia przez podmiot wprowadzający pojazd sieci na obszarze odpowiadającym od 90% do 95% lub od 85% do 90% terytorium kraju.

W myśl przepisu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji wprowadzający pojazd jest obowiązany zapewnić sieć zbierania pojazdów, obejmującą terytorium kraju w taki sposób, aby zapewnić właścicielowi możliwość oddania pojazdu wycofanego z eksploatacji do punktu zbierania pojazdów lub stacji demontażu, położonych w odległości nie większej niż 50 km w linii prostej od miejsca zamieszkania albo siedziby właściciela pojazdu. Jeżeli jednak wprowadzający pojazd nie zapewnia sieci, obowiązany jest, zgodnie z art. 14 ust.1 wyżej wymienionej ustawy, do naliczenia i wpłacenia opłaty za jej brak.

Zdaniem autorów projektu ustawy ustawowy obowiązek pokrycia siecią zbierania pojazdów 100% terytorium kraju jest niewykonalny, a zakładanie punktów zbierania pojazdów w pewnych rejonach kraju nie jest celowe. Natomiast organizowanie sieci w kształcie zaproponowanym w przedmiotowej nowelizacji ustawy byłoby wystarczające dla pojazdów wycofywanych z eksploatacji. Ponadto proponowana zmiana, wiążąc wysokość opłaty ze stopniem niekompletności sieci, uczyniłaby ją, zdaniem wnioskodawców, bardziej sprawiedliwą i proporcjonalną w stosunku do stopnia wykonania obowiązku utworzenia sieci.

Przyczyniłaby się ona także do poprawy warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych, organizujących zbieranie pojazdów w kraju.

Podkreślając rygoryzm przepisu, nakazującego objęcie terytorium państwa siecią zbierania pojazdów o promieniu 50 km, wnioskodawca zwraca uwagę na to, że wdrożona dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 września 2000 r. 2000/53/WE nie nakłada na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązku pokrycia siecią 100% terytorium danego państwa.

Odnosząc się do propozycji złagodzenia obowiązujących przepisów w zakresie wysokości opłat za brak sieci wnoszonych przez wprowadzających pojazdy, można zgodzić się ze stanowiskiem podkreślającym potrzebę wprowadzenia proporcjonalności sankcji za niezapewnienie sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Jednakże obniżenie sankcji na poziomie zaproponowanym w projekcie jest zbyt duże.

Na podstawie rozmieszczenia stacji demontażu i punktów zbierania pojazdów na terenie kraju można uznać, iż obecnie sieć pokrywa 99% terytorium kraju. Według stanu na dzień 23 kwietnia 2007 r. w prowadzonych przez wojewodów wykazach, umieszczonych na stronach internetowych urzędów wojewódzkich, na terenie kraju istnieje 497 stacji demontażu i 94 punktów zbierania. Obniżenie sankcji za brak sieci, zgodnie z propozycją zawartą w poselskim projekcie ustawy, może prowadzić do sytuacji, w której wprowadzający pojazdy nie będą podejmowali działań w celu zapewnienia sieci, gdyż sankcje nie będą zbyt restrykcyjne.

Proponowana zmiana może także być niekorzystna dla podmiotów odpowiedzialnych ustawowo za osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu - a więc przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu, jak również przyczynić się do zmniejszenia ilości punktów zbierania pojazdów na obszarze kraju oraz w niektórych przypadkach wpłynie na zwiększenie kosztów dla ostatniego posiadacza pojazdu w związku z koniecznością transportu do uprawnionego przedsiębiorcy oddalonego o więcej niż 50 km. Należy podkreślić, że w polskim prawie przewidziano okres przejściowy do dnia 1 stycznia 2006 r., aby dać przedsiębiorcom możliwość utworzenia sieci, pomimo obowiązku stosowania przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji z dniem 1 maja 2004 r.

Zgodnie z przedstawioną propozycją opłata za brak sieci ulega obniżeniu o 90% w przypadku zapewnienia sieci na poniżej 95%, ale nie mniej niż 90% terytorium kraju, natomiast opłata za brak sieci ulega obniżeniu o 85% w przypadku zapewnienia sieci na poniżej 90%, ale nie mniej niż 85% terytorium kraju.

W związku powyższym sprawą dyskusyjną pozostaje kwestia procentowego obniżenia kary za brak sieci. Uznać zatem należy, że obniżenie opłaty w przypadku zapewnienia sieci na poziomie 95-90% pokrycia terytorium kraju nie powinno być większe niż o 80%, natomiast dla 90-85% pokrycia terytorium kraju siecią, obniżenie nie powinno być większe niż o 60% opłaty wyjściowej. Proponuje się także, aby do poselskiego projektu ustawy wprowadzić zapis zobowiązujący podmiot wprowadzający pojazdy do stworzenia sieci w taki sposób, aby obejmowała ona tereny miast powyżej 10 000 mieszkańców. Ponadto na obszarze, na którym podmiot wprowadzający pojazdy nie zapewnia sieci, podmiot ten, po zgłoszeniu przez właściciela pojazdu wycofanego z eksploatacji, powinien być zobowiązany do odebrania takiego pojazdu i dostarczenia go do najbliższej stacji demontażu lub punktu zbierania pojazdów.

Uwagi o charakterze szczegółowym do poselskiego projektu ustawy:

1. Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji w swoim zakresie wdraża do prawa polskiego postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji. Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie Unii Europejskiej są obowiązane zapewnić, iż podmioty gospodarcze stworzą systemy zbierania wszystkich pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz, że punkty zbierania będą w wystarczającym stopniu dostępne na ich terytorium. Wdrażając te postanowienia dyrektywy, przyjęto w art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, iż wprowadzający pojazd jest obowiązany zapewnić sieć zbierania pojazdów, zwaną dalej "siecią", obejmującą terytorium kraju w taki sposób, aby zapewnić właścicielowi możliwość oddania pojazdu wycofanego z eksploatacji do punktu zbierania pojazdów lub stacji demontażu, położonych w odległości nie większej niż 50 km w linii prostej od miejsca zamieszkania albo siedziby właściciela pojazdu. Przepis ten zapewnia, iż każdy właściciel pojazdu wycofanego z eksploatacji niezależnie od tego, gdzie mieszka lub ma siedzibę, ma w wystarczającym stopniu zapewniony dostęp do

punktów zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, w których może pozbyć się pojazdu wycofanego z eksploatacji. W projekcie ustawy zaś obowiązek zapewnienia sieci odnosi się do pokrycia siecią terytorium kraju nie w stu procentach, lecz do określonej procentowo części kraju. Postępując więc zgodnie z przepisami poselskiego projektu ustawy, można nie zapewniać sieci na pięciu procentach terytorium kraju bez żadnych negatywnych konsekwencji z tego tytułu. Wbrew uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy przewidziane w nim rozwiązania prawne nie zapewniają, iż brakujące elementy sieci nie zostaną utworzone tylko na terenach słabo zaludnionych. Postanowienia poselskiego projektu ustawy mogą zaś w skrajnych przypadkach spowodować, iż sieć zbierania pojazdów będzie tak utworzona, iż nie będzie obejmowała terenów najbardziej zaludnionych (w szczególności aglomeracji śląskiej, warszawskiej oraz trójmiasta). Stać się tak może, gdyż podmioty wprowadzające pojazdy nie mają bezwzględnego obowiązku utworzenia sieci na tych najbardziej zaludnionych terenach. Sytuacja taka jest bardzo prawdopodobna biorąc pod uwagę, iż właśnie na tych terenach oddaje się do demontażu najwięcej pojazdów wycofanych z eksploatacji, a co za tym idzie powstają tam największe koszty związane z odzyskiem pojazdów wycofanych z eksploatacji w przypadku pojazdów o tak zwanej „wartości ujemnej”. W związku z tym, przyjęcie poselskiego projektu ustawy w takiej wersji może narazić Polskę na zarzut nie wywiązania się z zobowiązań wynikających z art. 5 dyrektywy w sprawie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Należy więc uznać, iż projekt w obecnej formie nie gwarantuje realizacji zobowiązania wynikającego z art. 5 dyrektywy w sprawie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

2. Należy też zwrócić uwagę, iż proponowana w projekcie ustawy zmiana sposobu obliczania opłaty za brak sieci spowodowałaby konieczność wyposażenia Inspekcji Ochrony Środowiska w odpowiednie narzędzia informatyczne, umożliwiające określenie procentowego pokrycia terytorium kraju siecią zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, stworzoną przez podmiot wprowadzający pojazdy, z czego wynikają skutki dla budżetu państwa. Bez odpowiednich narzędzi informatycznych ustalenie procentowego pokrycia terytorium kraju dla wszystkich podmiotów wprowadzających pojazdy byłoby praktycznie niemożliwe. Wiąże się to jednak z koniecznością zapewnienia dla Głównego Inspektora Ochrony Środowiska środków na stworzenie i wdrożenie takiego systemu informatycznego. W pierwszym roku należy szacować koszty tego systemu na 100 000 zł, a w latach następnych po 20 000 zł rocznie. Obsługa osobowa

tego systemu w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska corocznie będzie kosztowała 37 572,00 zł (koszt jednego etatu – 12 miesięcy x 2 698,00 zł = 32 376 zł, plus pochodne od wynagrodzenia 433,00 zł x 12 miesięcy = 5 196,00 zł). Powyższe oznacza, że stanowisko wnioskodawcy, zgodnie z którym wejście w życie projektu ustawy nie spowoduje żadnych negatywnych skutków finansowych dla budżetu państwa nie można podzielić.

3. Zgodnie z art. 16 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji opłaty za brak sieci w roku 2006 powinny być wniesione do dnia 31 marca 2007 r., co oznacza, że termin ten już upłynął. Poselski projekt ustawy przewiduje zatem w gruncie rzeczy swego rodzaju częściową abolicję podatkową, co niewątpliwie wywoła skutki finansowe dla sektora publicznego.
4. Jeżeli przez użyte w uzasadnieniu do projektu ustawy pojęcie „konsumenta” rozumie się ostatniego właściciela pojazdu, który oddaje pojazd wycofany z eksploatacji do stacji demontażu lub punktu zbierania, to założenie, że wejście w życie ustawy nie spowoduje żadnych negatywnych skutków dla konsumentów należy uznać za niezgodne z rzeczywistością, gdyż projekt ustawy zakłada, że na niektórych częściach kraju można będzie nie tworzyć sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. W takiej sytuacji niewątpliwie jest, że sytuacja takich konsumentów pogorszy się po wejściu w życie ustawy, w stosunku do tej, jaką mają obecnie.
5. Należy też zwrócić uwagę, iż treść art. 2 i art. 3 poselskiego projektu ustawy, w zakresie zakładającym wejście w życie ustawy z datą wsteczną, budzi wątpliwości pod względem zgodności z Konstytucją RP. Wsteczne działanie projektu ustawy powoduje nierówne traktowanie wprowadzających pojazdy znajdujących się w takiej samej sytuacji. Jest to szczególnie widocznie na przykładzie dwóch podmiotów wprowadzających pojazdy, które, na przykład, wprowadzają na terytorium kraju po 900 pojazdów w skali roku. Jeżeli jeden z tych wprowadzających zdecydował się na utworzenie sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, a drugi nie, gdyż założył, że stworzenie przez niego sieci jest dla niego nieopłacalne wobec obowiązku pokrycia siecią całego kraju, a co za tym idzie, na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, za każdy przez siebie wprowadzany pojazd płacił 500 zł, to, po wejściu w życie projektu ustawy, taki podmiot może znaleźć się w gorszej sytuacji niż podmiot wprowadzający

pojazdy, który nie stworzył sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, a pomimo tego nie zapłaci za każdy przez siebie wprowadzony pojazd opłaty w wysokości 500 zł. Pozostawienie przepisów projektu ustawy z datą wsteczną podważa też zaufanie do państwa i prawa przez niego stanowiącego, naruszając w ten sposób art. 2 Konstytucji RP. Należy także podkreślić, iż opłaty za rok 2006, zgodnie z art. 16 wyżej wymienionej ustawy, winny być wniesione do dnia 31 marca 2007 r. Gdyby jednak przepis przejściowy art. 2 projektu ustawy miał pozostać w jego dotychczasowym brzmieniu, to wydaje się, że poselski projekt ustawy winien być uzupełniony o system rozliczania dla opłat już uiszczonych.

6. Obowiązek zapewnienia sieci zbierania pojazdów nie może być również traktowany w oderwaniu od innych obowiązków nakładanych ustawą o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Zmiana art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji nie może pozostawić bez rozważenia tego, jakie ewentualnie skutki prawne będzie miała proponowana zmiana ustawy na legalność opłaty pobieranej na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Analizę taką należy w szczególności przeprowadzić w związku z treścią art. 90 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, z którego wynika, iż żadne państwo członkowskie Unii Europejskiej nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych państw członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe.
7. Ze względów formalnych, proponuje się w art. 1 pkt 2 projektu ustawy, w dodawanym ust. 6 w art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, zastąpienie przyjętego podziału na litery „a)” i „b)” odpowiednio podziałem na punkty „1)” i „2)”.

Mając na uwadze powyższe, Rząd dostrzega celowość prowadzenia prac legislacyjnych nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, pod warunkiem zapewnienia zgodności proponowanych regulacji z prawem krajowym i prawem europejskim oraz uwzględnienia interesów wszystkich uczestników procesu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Wątpliwości dotyczące konstytucyjności i merytorycznej celowości przepisów art. 2 i art. 3 poselskiego projektu ustawy, są podstawą propozycji ponownego rozważenia

umieszczenia w projekcie przepisu art. 2 oraz pozostawienia w art. 3 wyrazów przewidujących wejście w życie ustawy nowelizującej z mocą wsteczną.

Ponownego przemyślenia wymagałyby także proponowane postanowienia art. 1 w odniesieniu do całkowitego zwolnienia za brak sieci oraz wysokości obniżki za brak sieci, z uwagi, na wynikający z prawa europejskiego, obowiązek państwa członkowskiego Unii Europejskiej stworzenia warunków do zbierania wszystkich pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz zakaz dyskryminowania produktów innych państw członkowskich Unii Europejskiej w stosunku do podobnych produktów krajowych.