



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2015 r.

**V.7200.48.2014.ST**

**Pan Maciej H. Grabowski**

**Minister Środowiska**

Szanowny Panie Ministrze

W wyniku informacji przekazanych przez Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Katowicach w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich badany jest problem zgodności z Konstytucją art. 57 pkt 1 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. poz. 888 ze zm.), zwanej dalej ustawą o gospodarce opakowaniami. W myśl art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy o gospodarce opakowaniami administracyjnej karze pieniężnej podlega ten, kto wbrew przepisowi art. 42 prowadząc jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, sprzedaje produkty w opakowaniach, nie przekazując użytkownikom tych produktów informacji o opakowaniach i odpadach opakowaniowych w zakresie:

- a) dostępnych systemów zwrotu, zbierania i odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych,
- b) właściwego postępowania z odpadami opakowaniowymi,

c) znaczenia oznaczeń stosowanych na opakowaniach

- co najmniej przez wywieszenie informacji w miejscu sprzedaży.

Z wymienionego na wstępie art. 57 pkt 1 ustawy o gospodarce opakowaniami wynika natomiast, że kara pieniężna wynosi w tym przypadku od 5 000 zł do 500 000 zł.

Przed wejściem w życie wymienionych przepisów w omawianym zakresie obowiązywała regulacja zawarta w art. 26 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz. U. Nr 63, poz. 638 ze zm.). Zgodnie z jej treścią, kto sprzedając produkty w opakowaniach, nie wywieszał w miejscu sprzedaży informacji o opakowaniach i odpadach opakowaniowych w zakresie:

- 1) dostępnych systemów zwrotu, zbierania i odzysku, w tym recyklingu,
- 2) właściwego postępowania z odpadami opakowaniowymi,
- 3) znaczenia oznaczeń stosowanych na opakowaniach

- podlegał karze grzywny.

Wymieniona grzywna była orzekana w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia (art. 29 ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych). W rezultacie grzywna była wymierzana w wysokości od 20 do 5000 zł (art. 24 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń – Dz. U. Nr 12, poz. 114 ze zm.).

W świetle powyższego nie ulega żadnej wątpliwości, że wymierzana na podstawie przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami kara administracyjna jest o wiele bardziej dolegliwa dla sprawcy naruszenia ustawowego obowiązku. Jej dolna granica jest bowiem 250 razy wyższa niż dotychczasowa dolna granica grzywny i jest

równa najwyższej kwocie, która poprzednio mogła być wymierzona w postępowaniu wykroczeniowym. Wysokość tak ustalonej przez ustawodawcę kary administracyjnej może być co prawda miarkowana, gdyż z art. 58 ust. 3 ustawy o gospodarce opakowaniami wynika, że przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się zakres naruszenia przepisów ustawy oraz dotychczasową działalność gospodarczą przedsiębiorcy. Jest jednak oczywiste, że nawet przy zastosowaniu art. 58 ust. 3 ustawy o gospodarce opakowaniami kara pieniężna nie może być niższa niż 5000 zł.

Omawiana kara administracyjna może być wymierzona każdej jednostce prowadzącej handel detaliczny lub hurtowy. Podmiotem ukaranym może więc być zarówno ogólnopolska sieć supermarketów jak też właściciel małego osiedlowego sklepiku, dla którego kara administracyjna wymierzona nawet w dolnej przewidzianej przez prawo granicy może stanowić nadmierną dolegliwość. Tymczasem ustawodawca ustanawiając sankcje o charakterze majątkowym nie powinien abstrahować od sytuacji ekonomicznej podmiotu podlegającego ukaraniu. Osobę o niskich dochodach (a więc np. owego właściciela osiedlowego sklepiku) wysoka kara może bowiem doprowadzić do degradacji finansowej. Ustawodawca jednak tego aspektu nie uwzględnił w przepisach ustawy o gospodarce opakowaniami. Ustalił relatywnie wysoki próg najniższej kary wymierzanej za niezastosowanie się do obowiązku określonego w art. 56 ust. 1 pkt 12 tej ustawy.

W wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. (sygn. akt SK 6/12, OTK z 2014 r., Nr 7/A, poz. 68) Trybunał Konstytucyjny w ślad za doktryną prawa administracyjnego wskazał, że „(...) pieniężne kary administracyjne różnią się – mimo podobieństwa co do charakteru dolegliwości finansowej – od grzywien, czyli kar pieniężnych za przestępstwa i

wykroczenia, rodzajem celu. Kara za przestępstwo i za wykroczenie ma na celu przede wszystkim represję – odwet za zawiniony czyn, zabroniony pod groźbą kary, oraz prewencję szczególną i ogólną. Natomiast karom administracyjnym przypisuje się przede wszystkim cel prewencyjny, a także restytucyjny, chociaż nie neguje się też możliwości spełniania przez nie funkcji represyjnej, która jednak nie może dominować nad pozostałymi funkcjami, gdyż celem pierwszoplanowym kar administracyjnych jest funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, następnie funkcja redystrybucyjna, a na końcu represyjna (...)

W związku z powyższym powstaje uzasadniona wątpliwość, czy ustalenie przez ustawodawcę najniższej kwoty pieniężnej kary administracyjnej w wysokości 5000 zł, szczególnie jeśli kara ta jest wymierzana w stosunku do podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w niewielkim rozmiarze, nie służy przede wszystkim represji. Dolna wysokość kary administracyjnej odpowiada w tym przypadku bowiem – jak już wskazano – górnej granicy grzywny wymierzonej w sprawach o wykroczenie. Ponadto przepisy ustawy o gospodarce opakowaniami nie zawierają przepisów analogicznych do art. 24 § 3 k. w., a więc nie nakazują przy wymierzaniu kary pieniężnej brać pod uwagę dochodów sprawcy, jego stosunków majątkowych i możliwości zarobkowych. Tymczasem ustawodawca ustanawiając wysokość pieniężnej kary administracyjnej nie może – w ocenie Rzecznika – pomijać całkowicie sytuacji ekonomicznej podmiotu podlegającego ukaraniu. Okoliczność ta ma bowiem istotne znaczenie z punktu widzenia rzeczywistej dolegliwości wymierzonej kary.

Art. 57 pkt 1 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy o gospodarce opakowaniami w zakresie, w jakim określa najniższą wysokość kary pieniężnej w kwocie 5000 zł

nadmiernie ingeruje w chronione Konstytucją RP (art. 64 ust. 1 i 2) prawa majątkowe jednostki i z perspektywy tych praw narusza – zdaniem Rzecznika – konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Może on bowiem prowadzić do wymierzenia kary, która będzie nadmiernie represyjna i w określonych sytuacjach (działalność gospodarcza o niewielkich rozmiarach) będzie godziła w podstawy ekonomiczne funkcjonowania karanego podmiotu. Efekty zastosowania tej regulacji nie będą więc pozostawać we właściwej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę.

Uwagi powyższe przekazuję Panu Ministrowi stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648) z prośbą o ich rozważenie oraz przedstawienie stanowiska w tym zakresie.

Z poważaniem

Podpis na oryginale