



OPINIA PRAWNA

sporządzone dla LDK spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

w przedmiocie

oceny statusu prawnego opakowań poddanych recyklingowi i ponownie wprowadzonych do użytku przez wprowadzających produkty w opakowaniach na gruncie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi

Poznań, dnia 28 lutego 2024 r.





SPIS TREŚCI

CZĘŚĆ 1. PRZEDMIOT I PODSTAWY PRAWNE MEMORANDUM	3
1. PRZEDMIOT OPINII	3
2. PODSTAWY PRAWNE	3
3. WYKAZ SKRÓTÓW	4
CZĘŚĆ 2. STAN FAKTYCZNY	6
1. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA DZIAŁALNOŚCI SPÓŁKI	6
CZĘŚĆ 3. ANALIZA PRAWNA	7
1. OCENA STATUSU PRAWNEGO OPAKOWAŃ PODDANYCH ODZYSKOWI W PROCESIE R12 ..	7
1.1. STATUS PRAWNY OPAKOWAŃ	7
1.2. PONOWNE UŻYCIE OPAKOWAŃ ORAZ ODPADÓW OPAKOWANIOWYCH	9
1.2.1. Ponowne użycie opakowań	9
1.2.2. Ponowne użycie odpadów opakowaniowych przygotowanych do ponownego użycia odpadów opakowaniowych	10
1.3. OBOWIĄZEK ROZLICZANIA OPAKOWAŃ WPROWADZONYCH DO OBROTU	11
1.4. WPROWADZAJĄCY PRODUKTY W OPAKOWANIACH	12
CZĘŚĆ 4. WNIOSKI	15





Część 1. Przedmiot i podstawy prawne Memorandum

1. Przedmiot Opinii

- [1] Niniejsza Opinia została sporządzona przez Mikołaja Maślińskiego oraz r.pr. Tymoteusza Mądrego (dalej także jako „**Opiniujący**”) na zlecenie i wyłączny użytek **LDK Sp. z o.o.** z siedzibą w Piaskach Królewieckich (Smyków 26-212), Piaski Królewieckie 4, wpisanej do Krajowego Rejestru Sądowego prowadzonego przez Sąd Rejonowy w Kielcach, X Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS: 0000632604, kapitał zakładowy i wpłacony 20 000,00 PLN, o numerze NIP: 6581984477, o numerze BDO 000009063, (dalej zwaną „**Zleceniodawcą**”, „**Spółką**” lub „**LDK**”).
- [2] Przedmiotem Opinii prawnej jest ocena statusu prawnego opakowań poddanych recyklingowi i ponownie wprowadzonych do użytku przez wprowadzających produkty w opakowaniach na gruncie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1658 ze zm.).
- [3] Opinia odzwierciedla wykładnię przepisów prawa przyjętą przez Opiniujących. Opiniujący nie gwarantują, że wykładnia ta zostanie podzielona przez organy stosujące prawo w konkretnej sprawie. Stąd też dalsze analiza prawna przedstawiona w niniejszej Opinii będzie stanowiła podstawę do wystąpienia z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej dotyczącej oceny, o której mowa powyżej.
- [4] Opiniujący nie ponosi odpowiedzialności za treść wniosków, w przypadku jeżeli dane przekazane przez Zleceniodawcę były niepełne lub niezgodne ze stanem rzeczywistym.
- [5] Opiniujący gotowi są rozwinąć wybrane kwestie objęte Opinią lub podjąć inne, adekwatne do potrzeb Spółki prace, na podstawie ewentualnego, odrębnego zlecenia i w odrębnym, ustalonym terminie.

2. Podstawy prawne

- [6] Memorandum zostało opracowane w oparciu o następujące akty prawne:

Prawo europejskie¹

Dyrektywa odpadowa	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. UE. L. 312 z 22.11.2008 s. 3 ze zm.)
---------------------------	---

¹ Akty prawne uporządkowane w kolejności chronologicznej, tj. od najstarszego do najnowszego.



Ustawy

- kpa** Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- ucpg** Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.)
- ustawa o odpadach** Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tj. Dz.U. z 2023 r.,
lub **uo** poz. 1587 ze zm.)
- ugo** Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1658 ze zm.)

Rozporządzenia i inne akty prawne

- rpwo** Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 października 2013 r. w sprawie przykładowego wykazu wyrobów, które uznaje się albo nie uznaje się za opakowanie (Dz.U. z 2013 r. poz. 1274)
- ropi** Rozporządzenia Ministra Środowiska z 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. z 2015 r. poz. 796).
- rlro** Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz.U. z 2016 r. poz. 93)
- rko** Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. z 2020 r. poz. 10)
- rmo** Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów (Dz.U. 2020 poz. 1742)

3. Wykaz skrótów

- [7] Niezależnie od skrótów ww. aktów prawnych, na potrzeby niniejszej Opinii wskazane poniżej pojęcia należy rozumieć w następujący sposób:

BDO Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami

Decyzja Starosty Zezwolenie na przetwarzanie odpadów w zakresie odzysku poza instalacjami i urządzeniami w procesie R12 udzielone przez Starostę Koneckiego na mocy decyzji z dnia 24 listopada 2022 r. (znak: RO.6233.3.2022.PJ)

DPR dokumenty potwierdzające recykling

KRS Krajowy Rejestr Sądowy

NSA Naczelny Sąd Administracyjny



- MPD** miejsce prowadzenia działalności wykazane w BDO
- PKD** Polska Klasyfikacja Działalności
- PKWiU** Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług
- SN** Sąd Najwyższy
- system ROP** system rozszerzonej odpowiedzialności producenta
- UE** Unia Europejska
- WDT** Wewnątrzwspólnotowa dostawa towaru
- WIOŚ** Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska
- WNT** Wewnątrzwspólnotowe nabycie towaru
- WSA** wojewódzki sąd administracyjny





Część 2. Stan faktyczny

1. Ogólna charakterystyka działalności Spółki

- [8] Głównym przedmiotem działalności spółki LDK Sp. z o.o. jest odzysk surowców z materiałów segregowanych (PKD 38.32.Z). Zgodnie z informacją zawartą w rejestrze przedsiębiorców KRS, dodatkowy przedmiot działalności Spółki stanowi:
- [i] działalność związana ze zbieraniem, przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów; odzysk surowców (PKD 38);
 - [ii] sprzedaż detaliczna artykułów używanych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach (PKD 47.79);
 - [iii] sprzedaż hurtowa niewyspecjalizowana (PKD 46.9);
 - [iv] produkcja pozostałych wyrobów z papieru i tektury (PKD 17.29.Z);
 - [v] pozostała sprzedaż detaliczna prowadzona poza siecią sklepową, straganami i targowiskami (PKD 47.99.Z);
 - [vi] pozostała sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach (47.19).
- [9] Podstawę prawną do prowadzenia ww. działalności stanowi zezwolenie na przetwarzanie odpadów w zakresie odzysku poza instalacjami i urządzeniami w procesie R12 udzielone przez Starostę Koneckiego na mocy decyzji z dnia 24 listopada 2022 r. (znak: RO.6233.3.2022.PJ; dalej zwana: „**Decyzją Starosty**”). Zgodnie z ww. Decyzją Starosty, Spółka jest uprawniona do przetwarzania odpadów o kodzie 15 01 01 (opakowania z papieru i tektury) w ilości 2800 Mg na rok. Co istotne, do przetworzenia dopuszcza się wyłącznie odpady niestanowiące odpadów komunalnych w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.
- [10] Przetwarzanie ww. odpadów odbywa się poza instalacjami w procesie odzysku R12, tj. wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11, wymienionym w załączniku nr 1 do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Odzysk jest prowadzony zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska z 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. z 2015 r. poz. 796).
- [11] I tak, odzysk odpadów o kodzie 15 01 01 odbywa się w ramach przygotowania do ponownego użycia, czyli poprzez wykonywanie czynności polegających na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie w/w odpadów, bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania oraz bez stosowania stacjonarnych urządzeń technicznych. Przetwarzanie odpadów odbywa się ręcznie, bezpośrednio przy rozładunku, w związku z czym odpady poddawane przetwarzaniu nie są magazynowane. W wyniku przetwarzania odpadów powstają produkty.



- [12] W zakresie nieuregulowanym w niniejszym zezwoleniu należy stosować przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.
- [13] W wyniku procesu przetwarzania odpady o kodzie 15 01 01 tracą status odpadów na skutek poddania ich procesowi odzysku. Uzyskiwany produkt według PKWiU jest klasyfikowany pod kodem 17.21.1 - Papier falisty i tektura falista oraz opakowania z papieru i tektury.
- [14] Pozyskane w wyniku odzysku opakowania z papieru i tektury są ponownie wykorzystane jako opakowania służące do konfekcjonowania towarów, wysyłki produktów sprzedawanych przez sklepy internetowe oraz przedmiotów przewożonych przez firmy transportowe. Zgodnie z Decyzją Starosty, opakowania nie mogą być przeznaczone dla produktów spożywczych i przedmiotów niebezpiecznych.

Część 3. Analiza prawna

1. Ocena statusu prawnego opakowań poddanych odzyskowi w procesie R12

- [15] Na gruncie przedstawionego stanu faktycznego pojawiła się istotna wątpliwość prawna dotycząca statusu prawnego opakowań z papieru i tektury, które utraciły status odpadów na skutek poddania ich procesowi odzysku. Mianowicie, istota problemu prawnego zaistniałego na gruncie niniejszej sprawy sprowadza się do pytania, czy opakowania kartonowe poddane odzyskowi w procesie R12:
 - [i] wliczają się do masy opakowań wprowadzonych na rynek w przypadku przedsiębiorców, którzy nabywają te opakowania i ponownie wprowadzają je na rynek?
 - [ii] stanowią podstawę do naliczania opłaty produktowej podmiotowi, który ponownie używa tych opakowań, tj. opakowań, które utraciły status odpadu po procesie recyklingu?
- [16] Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania wymaga w pierwszej kolejności odniesienia się do systemu regulacji związanych z wprowadzaniem produktów w opakowaniach na rynek, w tym do kluczowych pojęć funkcjonujących na gruncie ustawy z dnia z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

1.1. Status prawny opakowań

- [17] Przechodząc do dokonania analizy prawnej w zakresie wskazanym na wstępie zacząć należy od omówienia charakterystyki kartonów jako opakowań. Zgodnie z 3 ust. 1 ugo, *„opakowaniem jest wyrób, w tym wyrób bezzwrotny, wykonany z jakiegokolwiek materiału, przeznaczony do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji produktów, od surowców do towarów przetworzonych”*. Opakowaniem jest więc każdy wyrób, który spełnia funkcję opakowania, czyli umożliwia np. dostarczenie produktów do klienta.
- [18] **Za opakowanie w świetle art. 3 ust. 2 ugo uważa się:**



- 1) wyrób spełniający funkcję opakowania, o którym mowa w art. 3. ust. 1, bez uszczerbku dla innych funkcji, jakie opakowanie może spełniać, z wyłączeniem wyrobu, którego wszystkie elementy są przeznaczone do wspólnego użycia, spożycia lub usunięcia, stanowiącego integralną część produktu oraz niezbędnego do przechowywania, utrzymywania lub zabezpieczania produktu w całym cyklu i okresie jego funkcjonowania;
- 2) wyrób spełniający funkcję opakowania, o którym mowa w art. 3 ust. 1:
 - a. wytworzony i przeznaczony do wypełniania w punkcie sprzedaży,
 - b. jednorazowego użytku - sprzedany, wypełniony, wytworzony lub przeznaczony do wypełniania w punkcie sprzedaży;
- 3) część składową opakowania oraz złączony z opakowaniem element pomocniczy, spełniający funkcję opakowania, o którym mowa w art. 3 ust. 1, z tym, że element pomocniczy przyczepiony bezpośrednio lub przymocowany do produktu uważa się za opakowanie, z wyłączeniem elementu stanowiącego integralną część produktu, który jest przeznaczony do wspólnego użycia lub usunięcia.

[19] Ustawodawca wyróżnia przy tym następujące kategorie opakowań:

- 1) **opakowania jednostkowe** - służące do przekazywania produktu użytkownikowi w miejscu zakupu;
- 2) **opakowania zbiorcze** - zawierające wielokrotność opakowań jednostkowych produktów, niezależnie od tego, czy są one przekazywane użytkownikowi, czy też służą zaopatrywaniu punktów sprzedaży i które można zdjąć z produktu bez naruszania cech produktu;
- 3) **opakowania transportowe** - służące do transportu produktów w opakowaniach jednostkowych lub zbiorczych w celu zapobiegania uszkodzeniom produktów, z wyłączeniem kontenerów do transportu drogowego, kolejowego, wodnego lub lotniczego.

[20] Przykładowe rodzaje opakowań objęte przepisami ustawy zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 22 października 2013 r. w sprawie przykładowego wykazu wyrobów, które uznaje się albo nie uznaje się za opakowanie (Dz.U. z 2013 r. poz. 1274). Rozporządzenie to jest odwzorowaniem załącznika I do dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych – dalej dyrektywa 94/62/WE.

[21] Podsumowując, poddane odzyskowi odpady o kodzie 15 01 01, które utraciły status odpadu, stanowią opakowania. W analizowanym stanie faktycznym i prawnym potwierdza to także sama treść Decyzji Starosty, w której jednoznacznie wskazano, że:

„W wyniku procesu przetwarzania odpady o kodzie 15 01 01 tracą status odpadów na skutek poddania ich procesowi odzysku. Uzyskiwany produkt według PKWiU jest klasyfikowany pod kodem 17.21.1 - Papier falisty i tektura falista oraz opakowania z papieru i tektury.”



- [22] W rezultacie prowadzi to do konieczności udzielenia odpowiedzi na pytanie, jaki status prawny mają odpady kartonowe, które w wyniku zastosowanego procesu odzysku zostały przygotowane do ponownego użycia i tym samym utraciły status odpadów, a następnie zostały ponownie wprowadzone do obrotu².

1.2. Ponowne użycie opakowań oraz odpadów opakowaniowych

- [23] Na tle dotychczasowych rozważań należy zauważyć, że ustawodawca na gruncie ustawy o odpadach posługuje się następującymi pojęciami:

- [i] ponownym użyciem (art. 3 ust. 1 pkt 18 uo)
- [ii] przygotowaniem do ponownego użycia (art. 3 ust. 1 pkt. 22 uo).

- [24] W zależności zatem od okoliczności faktycznych, to samo opakowaniowe kartonowe może posiadać przy ponownym użyciu status opakowania lub odpadu opakowaniowego, który utracił status opakowania. Dążąc zatem do odpowiedzi czy ponowne użycie opakowań, które zostały poddane odzyskowi w procesie R12, należy w pierwszej kolejności wyjaśnić różnice pomiędzy „ponownym użyciem opakowań” a „ponownym użyciem odpadów opakowaniowych, które zostały przygotowane do ponownego użycia w procesie odzysku”.

1.2.1. Ponowne użycie opakowań

- [25] Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 18 uo, przez ponowne użycie rozumie się działanie polegające na wykorzystywaniu produktów lub części produktów niebędących odpadami ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone. W praktyce ponowne użycie występuje przede wszystkim w przypadku opakowań wielokrotnego użytku. Jak stanowi natomiast art. 8 pkt 9 ugo opakowanie wielokrotnego użytku to opakowanie przeznaczone, zaprojektowane i wprowadzone do obrotu tak, aby osiągnąć w ramach jednego cyklu życia wielokrotną rotację przez powtórne napełnianie lub ponowne użycie do tego samego celu, do którego było pierwotnie przeznaczone. Zgodnie z ustawą opakowanie to staje się odpadem opakowaniowym, gdy przestaje być opakowaniem wielokrotnego użytku.
- [26] Jeżeli więc karton może być wielokrotnie używany zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem, to w takim przypadku można go wykorzystać do pakowania wprowadzanych do obrotu produktów. W rezultacie ponowne użycie nie stanowi – zarówno z punktu widzenia technicznego, jak i prawnego – pierwszego wprowadzenia do obrotu, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej analizy.

² Na marginesie warto zasygnalizować, że przepisy ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi nie dotyczą (w zakresie poziomów recyklingu) opakowań, które w danym roku kalendarzowym zostały wprowadzone do obrotu w drodze importu produktów w opakowaniach lub wewnątrzwspólnotowego nabycia produktów w opakowaniach, a następnie w tym samym roku kalendarzowym zostały wyeksportowane lub wewnątrzwspólnotowo dostarczone bez produktów lub wraz z produktami (art. 6 ust. 1 ugo). Przepis ten wyłącza również z rozliczenia opakowania produktów, które zostały wytworzone w kraju i wprowadzone do obrotu, ale następnie zostały wywiezione z kraju przez innych przedsiębiorców.



1.2.2. Ponowne użycie odpadów opakowaniowych przygotowanych do ponownego użycia

- [27] Zdecydowanie bardziej skomplikowaną sytuację prawną stanowi ponowne użycie odpadów opakowaniowych, które utraciły status odpadów.
- [28] I tak, art. 3 ust. 1 pkt 22 uo definiuje przygotowanie do ponownego użycia jako odzysk polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach którego produkty lub części produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania.
- [29] Tak więc opakowania kartonowe mogą po użyciu zarówno posiadać status produktu, jak i odpadu. Kwalifikacja prawna danego opakowania powinna odbywać się w świetle art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach. W myśl tego przepisu „*poprzez odpad należy rozumieć każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany*”.
- [30] W oparciu o przywołaną definicję w wyroku z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2916/17 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że definicja odpadów opiera się na znanej od dawna w prawie unijnym i polskim „triadzie”: odpadem jest każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do pozbycia się jest obowiązany. Dla uznania przedmiotu za odpad nie ma znaczenia okoliczność, że dla jego nabywcy może on mieć wartość użytkową i nadaje się do dalszego wykorzystania po poddaniu stosownym operacjom.
- [31] Jak podkreśla NSA w ww. wyroku pojęcie odpadu nie wyłącza substancji i przedmiotów, które nadają się do dalszego gospodarczego wykorzystania, odpadami są także materiały podlegające ponownemu gospodarczemu wykorzystaniu przez nabywcę, posiadają dla niego określoną wartość gospodarczą, rynkową i stanowiły przedmiot umowy sprzedaży.
- [32] Dla zakwalifikowania danej substancji lub przedmiotu jako odpadu, nie ma znaczenia wola, świadomość nabywcy. Jako odpady należy traktować nie tylko przedmioty i substancje będące pozostałością procesu produkcyjnego, którego celem nie było powstanie tego produktu lub substancji, a które posiadacz uważa za zbędne i których chce się wyzbycić, ale także takie, które podlegają dalszym procesom odzysku w celu ich gospodarczego wykorzystania bez przeprowadzenia procedury, o której mowa w art. 11 ustawy o odpadach.
- [33] Co niezwykle istotne, odpadami mogą być także materiały podlegające ponownemu gospodarczemu wykorzystaniu i mogące być w związku z tym przedmiotem transakcji handlowej jako dobro o określonej wartości ekonomicznej.
- [34] Również WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 630/19 prezentuje analogiczny pogląd uznając, że *„Dla uznania czy wytwórca odpadów zamierza się ich pozbyć, czy też dalej wykorzystać nie wystarczy subiektywne przekonanie wytwórcy, a tym samym złożenie przez*



niego stosownego oświadczenia, ani też faktyczne dalsze wykorzystanie przez wytwórcę. Konieczne jest w takiej sytuacji indywidualne rozpatrzenie danego przypadku przez uprawniony organ z uwzględnieniem konkretnych okoliczności faktycznych. O kwalifikacji danego przedmiotu jako odpadu rozstrzyga przesłanka pozbycia się, ale nie chodzi o utratę kontroli nad przedmiotem, lecz o zasadniczą zmianę jego wykorzystania, odmienną od głównego przeznaczenia, do którego przestał on się nadawać. Odpadami mogą być więc także materiały podlegające ponownemu gospodarczemu wykorzystaniu. Przesłankę "pozbycia się" można stwierdzić na podstawie zachowania posiadacza przedmiotu (substancji). Wyjątkiem od tej zasady jest ustalenie przepisu, który nakłada obowiązek pozbycia się przedmiotu lub substancji".

- [35] Pojęcie „pozbycia się” oznacza zatem w świetle przywołanego orzecznictwa zmianę sposobu wykorzystywania przedmiotu, odmienną od podstawowego przeznaczenia, do którego przestał się ten przedmiot nadawać (tak też np. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 420/16).
- [36] W związku z powyższym, kartony jako opakowania wielokrotnego użytku, które będą nadawały się do dalszego użytkowania, tj. wykorzystania do tego samego celu, w którym zostały wyprodukowane nie będą stanowiły odpadu, zaś ich ewentualne zbycie nie będzie mieściło się w kategorii „pozbycia się” odpadów, a stanowić będzie jedynie sprzedaż produktów używanych.
- [37] Również zdaniem Sądu odzież używana może być zarówno produktem, jak i odpadem. Może być również i tak, że po przetransportowaniu odzieży używanej okaże się, że nie nadaje się ona do dalszego korzystania i posiadacz tej odzieży musi ją sklasyfikować jako odpad. Naprawianie, pranie, prasowanie, to odzysk odpadów poza instalacją. Jest to proces polegający na przygotowaniu do ponownego użycia - wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11 (proces odzysku oznaczony w załączniku nr 1 do ustawy o odpadach jako R12).
- [38] Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy zauważyć, że sprawdzanie opakowań kartonowych, które są odpadami, może doprowadzić do ich ponownego użycia, jednak takie działanie będzie traktowane, zgodnie z powyższą definicją, jako proces odzysku - przygotowanie do ponownego użycia. Prowadzenie zaś procesów odzysku odpadów, zgodnie z art. 41 ust. 1 uo wymaga uzyskania stosownego zezwolenia administracyjnoprawnego w postaci zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Warunek ten jest spełniony w analizowanym stanie faktycznym, co potwierdza Decyzja Starosty.

1.3. Obowiązek rozliczania opakowań wprowadzonych do obrotu

- [39] W kontekście analizowanego problemu prawnego, kluczową kwestią jest ustalenie jak kształtują się obowiązki przedsiębiorcy, który dostarcza na rynek produkty w opakowaniach, które utraciły status odpadu w wyniku poddania ich odzyskowi w procesie R12.
- [40] Przechodząc do odpowiedzi na to pytanie należy wyjść od art. 17 ust. 1 ugo. W świetle tego przepisu „wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany zapewniać recykling odpadów



opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpady opakowaniowe powstałe z tego samego rodzaju opakowań jak opakowania, w których wprowadził produkty do obrotu, z uwzględnieniem art. 18.”

- [41] Z kolei art. 20 ust. 2 ugo stanowi, że poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych w danym roku kalendarzowym stanowi wyrażona w procentach wartość ilorazu masy odpadów opakowaniowych poddanych odpowiednio odzyskowi lub recyklingowi w tym roku oraz masy wprowadzonych do obrotu opakowań w poprzednim roku kalendarzowym. Podstawą obliczeń nie jest masa odpadów opakowaniowych, tylko **masa wprowadzonych do obrotu opakowań**. W związku z powyższym opakowania wielokrotnego użytku wprowadzone po raz pierwszy do obrotu zaliczają się do podstawy obliczenia ww. poziomów jako masa wprowadzonych do obrotu opakowań.

1.4. Wprowadzający produkty w opakowaniach

- [42] Ustawodawca definiuje wprowadzającego produkty w opakowaniach jako **przedsiębiorcę** wykonującego **działalność gospodarczą** w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach, w szczególności:

- a) wprowadzającego do obrotu produkty w opakowaniach pod własnym oznaczeniem rozumianym jako znak towarowy, o którym mowa w art. 120 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 286 i 288), lub pod własnym imieniem i nazwiskiem lub nazwą, których wytworzenie zlecił innemu przedsiębiorcy,
- b) pakującego produkty wytworzone przez innego przedsiębiorcę i wprowadzającego je do obrotu,
- c) prowadzącego:
 - jednostkę lub jednostki handlu detalicznego o powierzchni handlowej powyżej 500 m², sprzedającego produkty pakowane w tych jednostkach,
 - więcej niż jedną jednostkę handlu detalicznego o łącznej powierzchni handlowej powyżej 5000 m², sprzedającego produkty pakowane w tych jednostkach.

- [43] Ponadto, za wprowadzenie do obrotu rozumie się odpłatne albo nieodpłatne **udostępnienie opakowań lub produktów w opakowaniach po raz pierwszy na terytorium kraju, w celu używania lub dystrybucji**. Za wprowadzenie do obrotu uważa się także:

- a) import opakowań,
 - b) import produktów w opakowaniach,
 - c) wewnątrzwspólnotowe nabycie opakowań,
 - d) wewnątrzwspólnotowe nabycie produktów w opakowaniach
- dokonywane na potrzeby wykonywanej działalności gospodarczej.

- [44] Jak wskazano już wcześniej, przez import produktów w opakowaniach lub opakowań rozumie się przez to odpowiednio przywóz produktów w opakowaniach lub opakowań na terytorium kraju z terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej w celu wprowadzenia do obrotu. Natomiast wewnątrzwspólnotowe nabycie produktów w opakowaniach lub opakowań jest definiowane



odpowiednio jako przywóz produktów w opakowaniach lub opakowań na terytorium kraju z terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w celu wprowadzenia do obrotu.

- [45] Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy zauważyć, że w praktyce status prawny „wprowadzającego produkty w opakowaniach” ustala się w zależności od zasad wymiany handlowej obowiązującej w danej transakcji. Przykładowo, w decyzji interpretacyjnej nr 333/21/OS z dnia 19 marca 2021 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego stwierdził, że: *„kiedy Spółka zagraniczna przywozi do kraju produkty w opakowaniach i sprzedaje je odbiorcy w kraju należałoby ją uznać za dokonującą wewnątrzwspólnotowego nabycia produktów w opakowaniach, które w przepisach ustawy o opakowaniach definiowane jest jako przywóz produktów w opakowaniach na terytorium kraju z terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w celu wprowadzenia do obrotu. Tak więc już sam przywóz przez Stronę do kraju produktów w opakowaniach podlega przepisom ustawy o opakowaniach (...)”*.
- [46] Idąc dalej należy również zwrócić uwagę, o czym była mowa wyżej, że ponowne użycie opakowań wielokrotnego użytku, tożsame z pierwotnym przeznaczeniem, **nie będzie stanowiło pierwszego wprowadzania do obrotu**, zarówno w aspekcie faktycznym i prawnym. Zgodnie bowiem z objaśnieniem prawnym Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 08 czerwca 2021 r. dotyczącym stosowania przepisu art. 20 ust. 2 i 3 oraz art. 21 ust. 1 ugo w kontekście opakowań wielokrotnego użytku *„Wykazywanie opakowań wielokrotnego użytku jako wprowadzonych do obrotu tylko w momencie ich pierwszego wprowadzenia stanowi zachętę dla przedsiębiorców do stosowania tego typu opakowań. Przedsiębiorca używając kolejny raz tego opakowania do wprowadzania produktów nie będzie zaliczał go kolejny raz do masy opakowań wprowadzonych do obrotu, a tym samym opakowanie to przy kolejnym wprowadzeniu nie będzie już obciążone kosztami jego odzysku i recyklingu.”*
- [47] W tym kontekście poprzez analogię można stwierdzić, że skoro obowiązek wykazywania opakowań wielokrotnego użytku wprowadzonych do obrotu dotyczy wyłącznie momentu ich pierwszego wprowadzania oraz że są one przeznaczone, zaprojektowane i wprowadzone do obrotu tak, aby osiągnąć w ramach jednego cyklu życia wielokrotną rotację przez powtórne napełnianie lub ponowne użycie do tego samego celu, do którego było pierwotnie przeznaczone, to również ten sam obowiązek winien dotyczyć produktów (opakowań), które to uprzednio były odpadami o kodzie 15 01 01, ale utraciły ten status w wyniku poddania ich procesowi odzysku R12 poprzez wykonywanie czynności polegających na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania oraz bez stosowania stacjonarnych urządzeń technicznych.
- [48] Wskazać bowiem należy, że w sensie faktycznym przeprowadzany proces R12 nie ma wpływu na strukturę i przeznaczenie tych opakowań. Po pierwsze, są one bowiem wyłącznie sprawdzane i następnie czyszczone lub naprawiane. **Tym samym uzyskany produkt stanowi ten sam produkt,**



który już został uprzednio wprowadzony do obrotu, a więc zachowuje swoją pierwotną strukturę.

- [49] Po drugie, zgodnie z Decyzją Starosty „Uzyskiwany produkt według PKWiU jest klasyfikowany pod kodem 17.21.1 - Papier falisty i tektura falista oraz opakowania z papieru i tektury.”, oraz że „Pozyskane w wyniku odzysku opakowania z papieru i tektury będą wykorzystane jako opakowania służące do konfekcjonowania towarów, wysyłki produktów sprzedawanych przez sklepy internetowe oraz przedmiotów przewożonych przez firmy transportowe”, co wprost wskazuje na niezmienność przeznaczenia tych produktów.
- [50] Wobec powyższego, wskazany stan faktyczny wskazuje na podobieństwo opakowań kartonowych poddanych procesowi odzysku R12 do opakowań wielokrotnego użytku. Mianowicie, w obu przypadkach zachodzi niezmienność tych opakowań co do struktury i funkcjonalności w czasie. W rezultacie prowadzi to do konstatacji, że ich **ponowne wprowadzenie do obrotu nie generuje na nowo obowiązków wynikających z art. 17 ust. 1 ugo. Innymi słowy, wypełnienie tego obowiązku przez przedsiębiorcę, który jako pierwszy wprowadził te opakowania na terytorium kraju pozbawia tego obowiązku kolejnego wprowadzającego. Wynika to z faktu, że – podobnie jak ma to miejsce w przypadku opakowań wielokrotnego użycia – obowiązek ten został wykonany przez pierwszego wprowadzającego³.**
- [51] Należy jednak zauważyć, że na gruncie prawnym opakowania te przeszły cykl od produktu, przez odpad, ponownie do produktu. W związku z tym oraz brakiem wiążącej wykładni przedstawionej w niniejszej opinii zaleca się złożenie stosownego wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej dotyczącej wskazanej wyżej oceny.
- [52] Odnosząc się do drugiego pytania należy na wstępie wyjaśnić, że podstawę obliczenia opłaty produktowej stanowi masa w kilogramach opakowań danego rodzaju, w których produkty zostały wprowadzone do obrotu. Dodatkowo w przypadku opakowań wielokrotnego użytku, opłata ta naliczana jest wyłącznie raz przy pierwszym ich wprowadzaniu, co wybrzmiewa z powyżej wskazanego fragmentu objaśnienia prawnego Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 08 czerwca 2021 r. dotyczącego stosowania przepisu art. 20 ust. 2 i 3 oraz art. 21 ust. 1 ugo w kontekście opakowań wielokrotnego użytku, tj.:

„Przedsiębiorca używając kolejny raz tego opakowania do wprowadzania produktów nie będzie zaliczał go kolejny raz do masy opakowań wprowadzonych do obrotu, a tym samym

³ Kwestią odrębną jest sposób wykonania tego obowiązku przez pierwszego wprowadzającego. Zasadniczo może być to samodzielne wykonanie obowiązku lub za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań. Ustawodawca dopuszcza także, pod pewnymi warunkami, skorzystanie ze zwolnienia z tych obowiązków w przypadku przedsiębiorców wprowadzających na rynek poniżej 1 tony opakowań.



opakowanie to przy kolejnym wprowadzeniu **nie będzie już obciążone kosztami jego odzysku i recyklingu**”.

- [53] W tym kontekście poprzez analogię można stwierdzić, że skoro masy ponownie użytych przedmiotowych opakowań nie powinno się wliczać po raz drugi i kolejny do masy opakowań wprowadzonych na rynek to również nie stanowi ona podstawy obliczenia opłaty produktowej, bowiem ta w niniejszym przypadku nie będzie występować.
- [54] **Powyższą konstatację dodatkowo potwierdza brak prawnej możliwości wystawienia przez LDK dokumentów DPR.** Otóż, masa odpadów opakowaniowych obejmujących papier i tekturę (15 01 01) poddanych recyklingowi w procesie R12 nie jest uwzględniana przy określeniu osiągniętego poziomu recyklingu, bowiem zgodnie z art. 21 ust. 1 ugo przy obliczaniu tego poziomu uwzględnia się procesy odzysku R2-R9⁴.
- [55] W następstwie, jako że przygotowanie do ponownego użycia odpadów o kodzie 15 01 01 w procesie R12 nie umożliwia zaliczenia ich masy do uzyskanego poziomu recyklingu, Zleceniodawca **nie ma prawnej możliwości wystawienia dokumentów potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych (DPR)**. Wynika to również wprost z art. 23 ust. 12a pkt 4 ugo, który stanowi, że DPR zawiera m.in. informację o masie odpadów opakowaniowych przyjętych do recyklingu, a więc stosownie do art. 21 ust. 1 ugo do procesów odzysku R2-R9.
- [56] W konsekwencji należałoby uznać, że skoro masy przedmiotowych opakowań nie można wliczać do masy odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi celem uzyskania odpowiedniego poziomu recyklingu a jednocześnie strukturalnie i funkcjonalnie stanowią one te same opakowania kartonowe, które już zostały wprowadzone do obrotu (przed uzyskaniem statutu odpadu), to również nie powinno się ich wliczać ponownie do masy opakowań wprowadzonych na rynek.

Część 4. Wnioski

- [57] Przedmiotowa opinia prawna miała na celu dokonanie oceny statusu prawnego odpadów opakowaniowych w postaci używanych kartonów, tj. **odpadu o kodzie 15 01 01, które zostały poddane recyklingowi w procesie R12** przez LDK Sp. z o.o. i ponownie wprowadzone do użytku przez wprowadzających produkty w opakowaniach na gruncie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

⁴ Jednocześnie masa ta nie jest uwzględniana, bowiem co prawda w myśl art. 21 ust. 7 ugo przedmiotowe odpady opakowaniowe utraciły status odpadów w wyniku działań wstępnych, tj. w wyniku przygotowania do ponownego użycia, ale opakowania te nie są przeznaczone do późniejszego powtórnego przetworzenia na inne produkty. Przykładem możliwości zastosowania przepisu art. 21 ust. 7 ugo byłaby okoliczność, w której to Zleceniodawca przetwarzałby odpady o kodzie w 15 01 01 w procesie R12, w którym to uzyskałby produkt (celulozę) a następnie on sam lub kolejny podmiot przetwarzał go na papier wykorzystywany na cele opakowaniowe.



[58] W tym kontekście analiza prawna została sprowadzona do odpowiedzi na dwa fundamentalne pytania. Mianowicie, czy odpady kartonowe (opakowania), które utraciły status odpadów i zostały przywrócone do ponownego użycia w procesie R12 polegającym na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania oraz bez stosowania stacjonarnych urządzeń technicznych:

- [i] wliczają się do masy opakowań wprowadzonych na rynek w przypadku przedsiębiorców, którzy nabywają te opakowania i ponownie wprowadzają je na rynek?
- [ii] stanowią podstawę do naliczania opłaty produktowej podmiotowi, który ponownie używa tych opakowań, tj. opakowań, które utraciły status odpadu po procesie recyklingu?

[59] Opowiadając na pierwsze pytanie stwierdzono, że masy przedmiotowych opakowań kartonowych nie powinno wliczać się do masy opakowań wprowadzonych na rynek i tym samym do określenia poziomu recyklingu. Niniejszą konkluzję oparto przede wszystkim na porównaniu (wnioskowanie przez analogię) ich podobieństw w aspekcie faktycznych, tj. strukturalnym i funkcjonalnym do opakowań wielokrotnego użytku, których to masa podlega wliczeniu do masy opakowań wyłącznie przy pierwszym wprowadzaniu ich do obrotu. Potwierdzają to objaśnienia prawne Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 8 czerwca 2021 r. dotyczące stosowania przepisu art. 20 ust. 2 i 3 oraz art. 21 ust. 1 ugo w kontekście opakowań wielokrotnego użytku. Jak wskazano w objaśnieniach, „*wykazywanie opakowań wielokrotnego użytku jako wprowadzonych do obrotu tylko w momencie ich pierwszego wprowadzenia stanowi zachętę dla przedsiębiorców do stosowania tego typu opakowań. Przedsiębiorca używając kolejny raz tego opakowania do wprowadzania produktów **nie będzie zaliczał go kolejny raz do masy opakowań wprowadzonych do obrotu, a tym samym opakowanie to przy kolejnym wprowadzeniu nie będzie już obciążone kosztami jego odzysku i recyklingu.***”

[60] W tym kontekście poprzez analogię można stwierdzić, że skoro obowiązek wykazywania opakowań wielokrotnego użytku wprowadzonych do obrotu dotyczy wyłącznie momentu ich pierwszego wprowadzania oraz że są one przeznaczone, zaprojektowane i wprowadzone do obrotu tak, aby osiągnąć w ramach jednego cyklu życia wielokrotną rotację przez powtórne napełnianie lub ponowne użycie do tego samego celu, do którego było pierwotnie przeznaczone, to również ten sam obowiązek winien dotyczyć produktów (opakowań), które to uprzednio były odpadami o kodzie 15 01 01, ale utraciły ten status w wyniku poddania ich procesowi odzysku R12.

[61] **W tym stanie rzeczy uznano, że masa przedmiotowych odpadów kartonowych, ponownie wprowadzonych do obrotu, nie stanowi podstawy do naliczenia opłaty produktowej.**

[62] Powyższą konstatację dodatkowo potwierdza brak prawnej możliwości wystawienia przez LDK dokumentów DPR. Otóż, masa odpadów opakowaniowych obejmujących papier i tekturę (15 01 01) poddanych recyklingowi w procesie R12 nie jest uwzględniana przy określeniu osiągniętego poziomu



recyklingu, bowiem zgodnie z art. 21 ust. 1 ugo przy obliczaniu tego poziomu uwzględnia się procesy odzysku R2-R9.

- [63] Tym samym w tym wypadku nie zostaje „skonsumowane” prawo do wystawienia przez LDK dokumentów potwierdzających recyklingu. W związku z powyższym nie występuje ryzyko pozornego recyklingu w celu uzyskania korzyści finansowych z handlu DPR. Stąd też przemawia to za stwierdzeniem, że koszty recyklingu ponoszone przez pierwszego wprowadzającego w ramach systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta nie zostały skonsumowane w formie uzyskania korzyści finansowej z wystawienia DPR (zob. art. 3 ust. 1 pkt 28a uo).
- [64] W rezultacie Opiniujący stoją na stanowisku, że poddane przez LDK opakowania kartonowe i ponownie użyte przez kolejnego wprowadzającego produkty w opakowaniach **nie powinny być traktowane jako opakowania po raz pierwszy wprowadzone do obrotu na terytorium polskim.** Tym samym przemawia to za stwierdzeniem, że te opakowania mają neutralny wpływ na sytuację podmiotu używającego te opakowania w charakterze „wprowadzającego produkty w opakowaniach”. Innymi słowy, użycie tych opakowań nie wymaga uwzględniania ich w masie opakowań wprowadzonych do obrotu, które są objęte obowiązkiem z art. 17 ust. 1 ugo obejmującym zapewnienie recykling odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpady opakowaniowe powstałe z tego samego rodzaju opakowań jak opakowania, w których ten podmiot wprowadził produkty do obrotu. W rezultacie, w stosunku do tej masy opakowań opłaty produktowej nie nalicza się. Wynika to z faktu, iż opłata produktowa stanowi swoistą sankcję z tytułu niewykonania obowiązku wskazanego w art. 17 ust. 1. Skoro zatem obowiązek z art. 17 ust. 1 ugo nie dotyczy analizowanych w niniejszym sanie faktycznym opakowań, to naliczanie od nich opłaty produktowej jest bezpodstawne.
- [65] Jednakże pomimo, że wskazany stan faktyczny wskazuje niewątpliwe na podobieństwo do opakowań wielokrotnego użytku oraz niezmiennosc ich co do struktury i funkcjonalności w czasie to w sensie prawnym opakowania te przeszły cykl od produktu, przez odpad, do ponownie produktu. Przeprowadzona analiza prawna, w tym dorobku doktryny, orzecznictwa, a także interpretacji indywidualnych oraz objaśnień prawnych prowadzi do wniosku, że przedstawione zagadnienie prawne nie było dotychczas przedmiotem szerszych analiz. W konsekwencji na dzień dzisiejszy brak jest wiążącej wykładni prawa w odniesieniu do przedstawionego stanu faktycznego.
- [66] Stąd też zaleca się złożenie stosownego wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej dotyczącej oceny, o której mowa w niniejszej Opinii.

Tymoteusz MĄDRY

Radca prawny | Specjalista w zakresie gospodarki odpadami i utraty statusu odpadu

tel. +48 503 116 958 | t.madry@mikolajmaslinski.pl

Mikołaj MAŚLIŃSKI

Prawnik | Specjalista w zakresie gospodarki odpadami opakowaniami i ROP

tel. +48 662 830 462 | mm@mikolajmaslinski.pl