

# PRZECIWDZIAŁANIE SZAREJ STREFIE

Współpraca Krajowej Administracji Skarbowej  
z branżą hazardową i odpadową



Global Compact  
Network Poland



Know-How Hub  
Centrum Transferu Wiedzy

PARTNERZY:



Ministerstwo  
Finansów



Krajowa Administracja  
Skarbowa



# PRZECIWDZIAŁANIE SZAREJ STREFIE

Współpraca Krajowej Administracji Skarbowej  
z branżą hazardową i odpadową



**Global Compact**  
Network Poland



**Know-How Hub**  
Centrum Transferu Wiedzy

**PARTNERZY:**



**Ministerstwo  
Finansów**



**Krajowa Administracja  
Skarbowa**



**RAPORT POWSTAŁ W WYNIKU POROZUMIENIA RAMOWEGO  
UN GLOBAL COMPACT NETWORK POLAND Z**

Krajową Administracją Skarbową na rzecz realizacji  
10 Zasady UN Global Compact o przeciwdziałaniu korupcji  
we wszystkich jej formach oraz Celów Zrównoważonego Rozwoju.





OUR MISSION:  
**MOBILIZE A GLOBAL  
MOVEMENT  
OF SUSTAINABLE  
COMPANIES  
AND STAKEHOLDERS  
TO CREATE  
THE WORLD  
WE WANT**

# THE TEN PRINCIPLES OF THE UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT



## HUMAN RIGHTS

- 1 Businesses should support and respect the protection of internationally proclaimed human rights; and
- 2 make sure that they are not complicit in human rights abuses.



## LABOUR

- 3 Businesses should uphold the freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;
- 4 the elimination of all forms of forced and compulsory labour;
- 5 the effective abolition of child labour; and
- 6 the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.



## ENVIRONMENT

- 7 Businesses should support a precautionary approach to environmental challenges;
- 8 undertake initiatives to promote greater environmental responsibility; and
- 9 encourage the development and diffusion of environmentally friendly technologies.



## ANTI-CORRUPTION

- 10 Businesses should work against corruption in all its forms, including extortion and bribery.

”

**Corruption drains resources from people who need them, undermines trust in institutions, exacerbates the vast inequalities exposed by the virus, and hinders a strong recovery. We cannot allow stimulus funds and vital emergency resources to be diverted.**

**Action against corruption should be part of broader national and international reforms and initiatives to strengthen good governance, tackle illicit financial flows and tax havens, and return stolen assets, in line with the Sustainable Development Goals.**

**António Guterres**

Secretary-General of the United Nations  
Chair of the UN Global Compact Board

”







**While governments shoulder the primary responsibility to tackle corruption, everyone has a reason to do so – civil society, business, academia, the media. This insidious social disease disproportionately harms the most vulnerable among us. As we build toward a more inclusive, more just future for all, we must work collectively to eradicate corruption at all levels, everywhere.**

**At the United Nations Global Compact, we challenge companies to partner with civil society, the United Nations, governments and other businesses to create a cleaner business environment.**

**The Tenth Principle of the United Nations Global Compact commits our participants across 160 countries to avoid bribery, extortion and other forms of corruption. It urges them to proactively develop policies and programmes to address corruption internally and within their supply chains.**

**But we must go beyond finely worded commitments – we must recognize our own rights and roles as individuals and as institutions, and work collectively to reverse the tide.**

**Sanda Ojiambo**

Assistant Secretary-General of the United Nations Global Compact, CEO & Executive Director UN Global Compact







# Wstęp do raportu

Korupcja - i będąca częścią tego zjawiska czarna i szara strefa w gospodarce - stanowi jeden z głównych hamulców rozwoju. Korupcja jest złem i generuje szkodliwe skutki gospodarcze i społeczne.

Cel, który stawia przed biznesem ONZ, to rozwój globalnej, transparentnej gospodarki opartej na przestrzeganiu praw człowieka, standardów pracy, ochrony środowiska oraz gospodarki wolnej od korupcji. Żeby do tego celu doprowadzić jako United Nations Global Compact, pracujemy wspólnie z UN Office on Drugs and Crime (UNODC), Transparency International (TI), The International Chamber of Commerce (ICC), The World Economic Forum Partnership against Corruption Initiative (WEF-PACI) oraz The Basel Institute on Governance.

Sytuacja budzi niepokój. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji nie przynosi efektów, a UNODC wskazuje, że bez jej pełnego wdrożenia, osiągnięcie Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ nie jest możliwe. Według wydawanego przez Transparency International badania Global Corruption Barometer globalnie aż 1 na 4 osoby decyduje się na łapówkę, żeby uzyskać dostęp do usług publicznych, a aż 36% ludzi uważa, że policja i politycy są skorumpowani. Wydany w 2021 roku Global Corruption Barometer dla Unii Europejskiej, opracowany na próbie 40 000 osób, prezentuje jeszcze gorsze wyniki. W postrzeganiu 62% Europejczyków rządy w ich krajach są skorumpowane. 53% uważa, że biznes ma wpływ na rządy i używa mechanizmów korupcyjnych, aby wygrywać kontrakty i unikać płacenia podatków. Aż 1/3 Europejczyków uważa, że korupcja w ich krajach się zwiększa, a rządy niewiele robią, by zjawisku korupcji przeciwdziałać. Trzy na dziesięć osób zapłaciły łapówkę albo użyło znajomości, by uzyskać dostęp do usług publicznych, takich jak system ochrony zdrowia czy edukacji. Pandemia COVID-19 jeszcze pogorszyła sytuację. W pewnych państwach politycy korzystają z pandemii dla podminowania demokracji, a w innych korzystają z okazji do osiągnięcia korzyści osobistych.

Kolejnym ważnym elementem w walce z korupcją i szarą strefą jest jakość stanowionego prawa. Według badania Grant Thornton w 2021 roku w Polsce liczba przyjętych aktów prawnych wyniosła 21 tys. stron i było to 40,5% więcej, niż w roku 2020. Niepokojący jest również bardzo krótki czas prac nad ustawami. W 2019 roku średni czas od wpłynięcia projektu do Sejmu do podpisu Prezydenta wyniósł zaledwie 69 dni. Ma to wpływ na jakość stanowionego prawa, a co za tym idzie jego postrzeganie, poszanowanie i przestrzeganie. Dobre prawo to jeden z fundamentów demokracji.

Mimo generalnego odczucia, że rządy przeciwdziałają korupcji w sposób niewystarczający, a występowanie przeciwko temu zjawisku grozi sygnalistom odwetem, prawie dwie trzecie mieszkańców Unii Europejskiej uważa, że normalni ludzie

mogą mieć wpływ na ograniczenie korupcji. Daje to politykom, światu biznesu oraz społeczeństwu obywatelskiemu solidny mandat do działań, umacniających rzetelność i ograniczających korupcję.

UN Global Compact Network Poland, pracując z ramienia Organizacji Narodów Zjednoczonych z biznesem, zgodnie z 10 zasadą Global Compact koncentruje się na zwalczaniu korupcji we wszelkich jej postaciach i na wzmacnianiu transparentności i etyki w biznesie.



Od 2014 roku rozwijamy w Polsce Program Antykorupcyjny, koncentrujący się dotychczas na przeciwdziałaniu czarnej i szarej strefie w gospodarce. UN Global Compact Network Poland wydał kilkanaście raportów horyzontalnych i branżowych, dotyczących tego problemu. W ten sposób wspieramy wdrożenie Celów Zrównoważonego Rozwoju, w szczególności Celu 16 i Celu 17. Projekt „Przeciwdziałanie Szarej Strefie” został uznany za jeden z najbardziej efektywnych i umieszczony w raporcie polskiego rządu, przedłożonym w 2018 roku w ramach sprawozdania z realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju i zaprezentowany podczas UN High Level Political Forum on Sustainable Development w Nowym Jorku. Analizy z raportów UN Global Compact Network Poland zostały również wykorzystane przez Najwyższą Izbę Kontroli, na przykład w wystąpieniu pokontrolnym „System monitorowania przewozu towarów akcyzowych” z 2019 roku.

Nad programem pracujemy w szerokiej koalicji, w której składzie jest m.in. Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Centralne Biuro Antykorupcyjne, oraz inne urzędy i instytucje. We współpracy z administracją i uczciwymi podmiotami gospodarczymi przygotowujemy analizy i opracowania, a także publikujemy raporty roczne i raporty branżowe, wykorzystywane przez służby państwowe w przeciwdziałaniu szarej strefie.

Od początku 2022 roku rozszerzyliśmy zakres Programu Antykorupcyjnego, by objąć nim całokształt zagadnienia, a nie tylko szarą i czarną strefę w gospodarce. Powołujemy Radę Naukową Programu Antykorupcyjnego UN Global Compact Network Poland, a także publikację polskich wersji globalnych przewodników na temat współpracy biznesu w eliminacji zjawisk korupcyjnych. Istotnym elementem współpracy powinno być zainicjowanie działań w ramach „CEOs for Anti-Corruption”.


W obecnym raporcie skoncentrowaliśmy się ponownie na branży hazardowej, odpadowej, a także na problemie olejów przepracowanych. Poza tym monitorujemy zagadnienia takie, jak wprowadzanie do obrotu podrabianych towarów, a także sytuację w branży paliwowej, gastronomicznej, wydobywczej, budowlanej, farmaceutycznej, części samochodowych, płatności bezgotówkowych, cyberbezpieczeństwa i innych. Zamierzamy przeanalizować też cały szereg innych obszarów, związanych ze zjawiskiem korupcji, a także kwestie odpowiedzialnych podatków.



**Kamil Wyszowski**  
Przedstawiciel i Dyrektor Wykonawczy  
UN Global Compact Network Poland







**Priorytetem Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej jest ścisła współpraca z biznesem i podejście proklienckie. Aktywnie realizujemy strategiczne zadanie budowania pozytywnych relacji z biznesem prowadzącym legalną działalność i wspierającym w ten sposób rozwój gospodarki. Zmieniamy Krajową Administrację Skarbową tak, aby działała jeszcze sprawniej, przyjaźniej i efektywniej. Prowadzimy dialog z biznesem na wielu płaszczyznach, aby nowe usługi i działania KAS były szyte na miarę i stanowiły wsparcie dla legalnie działającego biznesu. Ministerstwo Finansów i Krajowa Administracja Skarbowa uczestniczą w programach UN Global Compact Network Poland – w tym w Programie Antykorupcyjnym – związanych ze zwalczaniem drugiego obiegu i przeciwdziałaniem korupcji, a także w przygotowywaniu eksperckich raportów branżowych. Jest to dla nas kanał komunikacji z branżami, a także narzędzie do poznawania problemów i czynników sprzyjających powstawaniu szarej strefy. Ceniemy sobie współpracę z Global Compact Network Poland, który jest dla nas ważnym partnerem w przeciwdziałaniu negatywnym zjawiskom na rynku. Publikowane raporty i zawarte w nich rekomendacje stanowią dla nas cenne źródło informacji. Wskazują potrzeby i sugestie poszczególnych sektorów gospodarki, pomocne przy zwalczaniu drugiego obiegu oraz zwiększaniu poziomu uczciwej konkurencji. Ministerstwo Finansów i Krajowa Administracja Skarbowa przykładają szczególną uwagę do identyfikacji zagrożeń dla prawidłowego i zgodnego z prawem funkcjonowania świata biznesu.**

**Magdalena Rzeczkowska**  
Minister Finansów



## **Mariusz Gojny,**

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów,  
Zastępca Szefa Krajowej Administracji Skarbowej

Ministerstwo Finansów wspólnie z Krajową Administracją Skarbową nieustannie prowadzi działania zmierzające do ograniczania szarej strefy w Polsce. Wprowadziliśmy w ostatnich latach szereg narzędzi wspomagających walkę z szarą strefą, m.in. JPK\_VAT, SENT, STIR, MPP. Cały czas zmierzamy w kierunku zwiększania możliwości organizacyjnych i technologicznych, które pozwalają na wprowadzanie nowych rozwiązań, umożliwiających jeszcze skuteczniejsze ograniczanie tego negatywnego zjawiska. Usprawniamy i automatyzujemy procesy, również analityczne, które pozwolą nam na szybką reakcję na pojawiające się zagrożenia nie tylko w kontekście szarej strefy. Działania te służą przede wszystkim precyzyjnemu ukierunkowaniu kontroli lub czynności sprawdzających na podmioty, w stosunku do których zachodzi bardzo duże prawdopodobieństwo występowania nadużyć podatkowych, a także zwiększaniu efektywności przy jednoczesnym ograniczeniu liczby działań kontrolnych. W latach 2021-2022 kontynuowaliśmy prace nad rozbudową i doskonaleniem cyfrowych narzędzi dotyczących procesów obsługi danin publicznych.

Od 1 stycznia 2022 r. polscy przedsiębiorcy mogą korzystać z e-Faktury. Jest to jedna z dopuszczalnych form dokumentowania sprzedaży obok faktur papierowych i już funkcjonujących w obrocie gospodarczym, faktur elektronicznych. Krajowy System e-Faktur umożliwi wystawianie i udostępnianie faktur ustrukturyzowanych oraz ich przechowywanie i archiwizowanie. System umożliwi także skuteczniejsze przeciwdziałanie nieprawidłowościom w obszarze podatków i innych danin publicznych. Obecnie korzystanie z systemu e-Faktur jest dobrowolne. Planujemy natomiast wprowadzenie powszechnego fakturowania elektronicznego w Polsce, dając biznesowi odpowiedni czas na dostosowanie się do nowych rozwiązań. Krajowy System e-Faktur to nowoczesne narzędzie i kolejny etap cyfryzacji usług fiskusa. Usługa znacznie ułatwi rozliczanie obrotu pomiędzy przedsiębiorcami, zapewni bezpieczeństwo ich wzajemnych rozliczeń. Wraz z wprowadzeniem powszechnego fakturowania elektronicznego wzbogacone zostaną procesy analityczne KAS. Nastąpi większa automatyzacja analizy ryzyka na poziomie centralnym. Projektowane narzędzie będzie kolejnym, obok JPK i STIR, kluczowym instrumentem służącym do wyprowadzenia podmiotów z szarej strefy.

W celu eliminowania szarej strefy pracujemy też nad modelem automatyzacji poboru i analizy danych ewidencyjnych w zakresie podatków dochodowych. Kolejnym naszym planowanym działaniem jest konsolidacja narzędzi analitycznych, która zwiększy efektywność KAS w zakresie analizy i wymiany danych pochodzących z różnych źródeł. Narzędziem służącym do zwalczania szarej strefy, które zostało wdrożone w Krajowej Administracji Skarbowej są również grafowe bazy danych. Prezentują one powiązania osobowe i transakcyjne w postaci graficznej.

Narzędzie to umożliwia szybką identyfikację i analizę podmiotów, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie udziału w szarej strefie, oszustwach lub wyłudzeniach skarbowych.

W kwietniu ubiegłego roku Polska przedłożyła Komisji Europejskiej sprawozdanie na temat ogólnego wpływu Mechanizmu Podzielonej Płatności (MPP) na poziom oszustw związanych z VAT oraz na podatników, których dotyczy ten mechanizm. Konkluzje wynikające z przeprowadzonej analizy funkcjonowania MPP wskazały, że mechanizm przyczynił się m.in. do: zwiększenia poboru VAT, szybszego dokonywania zwrotów VAT i uwalniania środków z rachunków VAT, zmniejszenia obciążeń administracyjnych i kosztów po stronie przedsiębiorców, jak również wzrostu pewności obrotu gospodarczego. Komisja wyraziła zgodę na stosowanie obligatoryjnego MPP przez okres kolejnych 3 lat, z mocą od 1 marca 2022 r.

Redukcja szarej strefy w obszarze gier hazardowych online następuje przede wszystkim dzięki rozwojowi legalnej oferty polskiego kasyna internetowego i zakładów wzajemnych, jednak nie może się odbywać bez wsparcia oraz działań administracji publicznej, czyli Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej. Ostatnie dwa lata mocno naznaczone epidemią COVID-19 przeniosły do sieci nie tylko naszą pracę i naukę, ale również rozrywkę. W związku z tym Krajowa Administracja Skarbowa prowadziła wzmożone działania w obszarze zwalczania nielegalnych gier hazardowych w Internecie i blokowaniu nielegalnych stron internetowych. W realizacji tych zadań KAS wspierają Totalizator Sportowy sp. z o.o. oraz Stowarzyszenie na Rzecz Likwidacji Szarej Strefy Zakładów w Polsce – Graj Legalnie. W efekcie Rejestr domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych osiągnął prawie 25 tys. pozycji, z czego 11 tys. nielegalnych domen internetowych zostało wpisanych do Rejestru od 1 stycznia 2021 r.

Działania Krajowej Administracji Skarbowej w obszarze zwalczania nielegalnego hazardu w połączeniu z działaniami regulacyjnymi rynek gier przynoszą efekty. Z naszych szacunków opartych na danych H2 Gambling Capital wynika, że w latach 2016-2021 obserwowany jest stały spadek udziału szarej strefy na rynku gier hazardowych urządzanych przez Internet. Porównując 2021 r. z 2016 r. udział szarej strefy na rynku gier hazardowych świadczonych przez Internet spadł ponad czterokrotnie, tj. z 79,7% do 17,9%. Warto zaznaczyć, że od 2018 r. udział szarej strefy na rynku gier hazardowych online kształtuje się w Polsce poniżej średniej państw Unii Europejskiej. Podczas gdy w 2018 r. szara strefa w Polsce ogółem stanowiła 34,7 % rynku, a średnia unijna 35,3%, to w 2021 r. stosunek ten wynosił odpowiednio 17,9 % do 25,2%. Dynamiczny rozwój rynku gier hazardowych oraz ograniczenie jego szarej strefy potwierdzają również wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku od gier, które w 2021 r. wyniosły 3 048,9 mln zł i były wyższe o 1 147 mln zł, czyli o 60,3% w porównaniu do 2018 r.

Organy KAS coraz skuteczniej zwalczają grupy przestępcze, a także eliminują miejsca z nielegalną ofertą automatów do gier, co w konsekwencji znacznie ogranicza zjawisko przestępczości hazardowej. W 2021 r. w ramach europejskiego forum gier

hazardowych powstała grupa robocza egzekwowania prawa dedykowana obszarowi nielegalnego hazardu. Jej celem jest wymiana informacji i doświadczeń w walce z nielegalną działalnością hazardową w różnych jej obszarach (m.in. automaty, zakłady wzajemne, sieć Internet). Polska jest aktywnym członkiem tej Grupy.

Kolejnym obszarem, gdzie podejmujemy intensywne działania ograniczające szarą strefę jest branża gospodarowania odpadami. Od października 2020 r. podatnicy są zobowiązani identyfikować w nowym JPK\_VAT faktury dokumentujące transakcje w zakresie obrotu odpadami. W lutym 2022 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów na mocy którego systemem SENT został objęty przewóz odpadów. Konsekwencją wprowadzonym zmian jest nałożenie na podmioty odbierające oraz przewoźników odpadów obowiązku zgłoszenia przewozu do rejestru SENT, pozyskania numeru referencyjnego oraz przekazywania danych geolokalizacyjnych środka przewozowego. Potrzeba objęcia odpadów systemem SENT wynikała z nadużyć w zakresie obrotu odpadami, w szczególności nadużyć w podatku VAT. Istotnym problemem w gospodarowaniu odpadami jest również wprowadzanie na polski rynek gospodarczy odpadów pochodzących spoza terytorium naszego kraju. Nielegalna działalność w tym obszarze ma charakter globalny i w wielu przypadkach organizowana jest przez zorganizowane grupy przestępcze o charakterze międzynarodowym. W znacznym stopniu ułatwia to niekontrolowany przepływ towarów przez granice państw członkowskich Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę, że transgraniczne przemieszczanie odpadów ma charakter wewnątrzspółnotowej transakcji gospodarczej, ich wyprowadzenie poza ewidencję wpływa również na nieodprowadzenie należnego podatku VAT.

Krajowa Administracja Skarbowa analizuje zagrożenia oraz podejmuje wraz z innymi organami państwowymi działania zwalczające nadużycia w obszarze przemieszczania odpadów. Od stycznia 2018 r. do października 2021 r. Krajowa Administracja Skarbowa, Inspekcja Ochrony Środowiska, Straż Graniczna oraz Inspekcja Transportu Drogowego ujawniły około 400 przypadków nielegalnego przywozu do Polski odpadów (z wyłączeniem odpadów pojazdów) z krajów trzecich o łącznej masie ok. 140 tys. Mg. Straty Skarbu Państwa szacunkowo wyniosły nie mniej niż 9 mln zł z tytułu nieodprowadzonego podatku VAT nie licząc uszczerbku z tytułu innych podatków.

Szara strefa jest zjawiskiem społeczno-gospodarczym z natury rzeczy występującym we wszystkich współczesnych państwach i niemal w każdym obszarze działalności gospodarczej. Podejmujemy wiele działań, by była ona zjawiskiem marginalnym. Kolejna edycja raportu przygotowywanego przez United Nations Global Compact Network Poland jest istotnym narzędziem, które pomaga nam w planowaniu i realizacji zadań mających na celu zwalczanie szarej strefy i dbanie o ochronę zasad uczciwej konkurencji. Raport ukazuje różne oblicza zjawiska szarej strefy, którego konsekwencją jest wypaczenie zasad uczciwej konkurencji rynkowej, unikanie uiszczania danin publicznych, jak również powstawanie mafii gospodarczych. Zachęcam do lektury raportu.



# PROGRAM ANTYKORUPCYJNY UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT NETWORK POLAND

Od 2014 roku rozwijamy w Polsce Program Antykorupcyjny, koncentrujący się dotychczas na przeciwdziałaniu czarnej i szarej strefie w gospodarce. UN Global Compact Network Poland wydał kilkanaście raportów horyzontalnych i branżowych, obejmujących główne branże, zagrożone przestępczością gospodarczą, jak branża paliwowa, spirytusowa, hazardowa, odpadowa, urzędzeń elektronicznych etc. W ten sposób wspieramy wdrożenie Celów Zrównoważonego Rozwoju, w szczególności Celu 16 i Celu 17. Projekt „Przeciwdziałanie Szarej Strefie” został uznany za jeden z najbardziej efektywnych i umieszczony w raporcie polskiego rządu, przedłożonym w 2018 roku w ramach sprawozdania z realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju i zaprezentowany podczas UN High Level Political Forum on Sustainable Development w Nowym Jorku. Nasze raporty wykorzystywane są przez instytucje państwowe, w tym Najwyższą Izbę Kontroli.

Nad programem pracujemy w szerokiej koalicji, w której składzie jest m.in. Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz inne służby i instytucje państwowe. Działania podejmujemy we współpracy z uczciwymi przedsiębiorcami, zainteresowanymi eliminacją przestępczości gospodarczej. W ramach Programu organizowane są regularne spotkania, na których omawiane są – uzgodnione na posiedzeniach Komitetu Sterującego – problemy poszczególnych branż, a także proponowane rozwiązania legislacyjne i operacyjne. Niezależnie od tego pozostajemy w kontakcie z mediami publicznymi – w tym dziennikarzami śledczymi, czego wynikiem jest właściwe nagłośnienie poszczególnych zagadnień.

Od początku 2022 roku rozszerzyliśmy zakres Programu, obejmując nim całokształt zagadnienia, a nie tylko szarą i czarną strefę w gospodarce. Powołujemy Radę Naukową Programu Antykorupcyjnego UN Global Compact Network Poland, a także planujemy publikację polskich wersji globalnych przewodników na temat współpracy biznesu w eliminacji zjawisk korupcyjnych. Istotnym elementem współpracy powinno być zainicjowanie działań w ramach “CEOs for Anti-Corruption”.

Ponadto – oprócz kontynuacji działań z obecnymi partnerami w obszarach gier hazardowych i odpadów – w uzgodnieniu z Krajową Administracją Skarbową i innymi agendami rządowymi, planujemy objęcie współpracą branży paliwowej, gastronomicznej, wydobywczej, budowlanej, farmaceutycznej, części samochodowych, płatności bezgotówkowych, cyberbezpieczeństwa i innych. Zamierzamy przeanalizować też cały szereg innych obszarów, związanych ze zjawiskiem korupcji, a także kwestie odpowiedzialnych podatków.

## PODSUMOWANIE

**Jak wielokrotnie podkreślaliśmy we wcześniejszych raportach i opracowaniach, szara i czarna strefa w gospodarce stanowią jedno z najbardziej destrukcyjnych zjawisk, uderzając w interesy konsumentów, zakłócając równe warunki konkurencji, wreszcie uszczuplając wpływy do budżetu państwa. W XXI wieku wiele zorganizowanych grup przestępczych odeszło od klasycznej przestępczości kryminalnej, takiej jak handel narkotykami, przemyt ludzi etc. właśnie na rzecz działalności w szarej i czarnej strefie gospodarczej.**

Niniejszy raport zawiera podsumowanie działalności Krajowej Administracji Skarbowej z punktu widzenia przedsiębiorców działających z poszanowaniem prawa. W szczególności przeanalizowano zaangażowanie KAS w eliminację szarej strefy w branży hazardowej i odpadowej, w tym w segmencie olejów przepracowanych. Przygotowując raport, eksperci współpracowali z przedstawicielami firm działających w tych branżach z poszanowaniem prawa.

Według ekspertów UN Global Compact w Polsce, powołanie w 2016 roku Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) było jedną z najważniejszych i największych zmian w zakresie eliminacji przestępczości gospodarczej. Od momentu rozpoczęcia funkcjonowania KAS w 2017 roku, zwalczanie szarej strefy nabrało wyraźnego przyspieszenia. Szara strefa jako procent PKB zaczęła systematycznie maleć, a narzędzia wprowadzane przez resort finansów stopniowo ograniczają działalność przestępczą. Jak wskazała pod koniec 2019 roku Najwyższa Izba Kontroli w informacji na temat stanu organizacji KAS, znaczny wzrost dochodów budżetowych w latach 2016-2018 był spowodowany nie tylko lepszą koniunkturą gospodarczą, ale także przeprowadzonymi reformami administracji skarbowej. KAS wciąż poprawia i optymalizuje swoje funkcjonowanie, pozostając w bliskim dialogu z przedstawicielami biznesu.

Od początku swego istnienia KAS spotkała się z dobrym przyjęciem ze strony legalnego biznesu, szczególnie branży paliwowej, tytoniowej, spirytusowej i hazardowej, które były szczególnie narażone na działalność podmiotów z szarej strefy. To głównie w tych sektorach gospodarki lekceważenie i łamanie prawa zapewniało duże przychody przestępcom gospodarczym, co odbywało się kosztem legalnego biznesu i uczciwych konsumentów.

W pewnych obszarach szara strefa nadal występuje z różnym natężeniem. Oprócz wskazanych w tytule raportu branży hazardowej i odpadowej (w tym olejów przepracowanych), wskazać należy na branżę HoReCa, budownictwo, sektor naprawy pojazdów, wprowadzanie do obrotu podrabianych towarów (odzieży, części samochodowych), recykling pojazdów i inne. Należy jednak otwarcie przyznać, że zwalczanie mafii gospodarczych jest wyzwaniem trudnym, ponieważ przedstawiciele szarej strefy dopasowują się do otaczającego ich otoczenia, płynnie przenosząc się między branżami. Nie powinno to w żaden sposób dziwić, ponieważ model biznesowy tych grup nie jest nastawiony na dostarczanie klientom najwyższej jakości produktów czy usług, ale okradanie Skarbu Państwa.

Obecnie, ze względu na skutki pandemii oraz najazd Rosji na Ukrainę, trudno jest uchwycić precyzyjne wskaźniki dotyczące szarej strefy, z pewnością jednak można podejrzewać, że reperkusje tych wydarzeń będą wpływały na jej wielkość.



## BRANŻA HAZARDOWA

Pomimo szeregu wyzwań, jakie w ciągu ostatnich lat udało się zidentyfikować w branży hazardowej, należy jednoznacznie przyznać, że eksperci Global Compact dostrzegają poprawę sytuacji.

W szczególności na uwagę zasługuje aktywność Ministerstwa Finansów w walce z szarą strefą na rynku gier hazardowych online. Zgodnie z informacją z dnia 29 marca 2022 roku, szara strefa w Polsce, zarówno w zakładach wzajemnych, jak i w grach kasynowych online, jest poniżej średniej UE. Wprowadzone regulacje prawne znacząco wpłynęły na zmniejszenie udziału szarej strefy w grach świadczonych przez internet. W konsekwencji nastąpiło przekierowanie graczy z szarej strefy do legalnych operatorów.

Według szacunków firmy H2 Gambling Capital (H2GC), rynek hazardu online w Polsce był wart 3,4 mld złotych w 2021 w ujęciu przychodu brutto operatora (ang. Gross Gambling Revenue, GGR), czyli różnicy między wpłatami graczy a wypłaconymi nagrodami. Według autorów opracowania udział szarej strefy w GGR branży spada i z 37% w 2018 roku zbliżył się do 22% w roku 2021, co w wartościach bezwzględnych oznacza 745 milionów złotych. W swoich prognozach firma H2GC zakłada utrzymanie się szarej strefy na tym poziomie 22%, choć według danych za pełny rok 2021 wartość ta była niższa niż prognozowana i wyniosła 17,9%.

Global Compact bardzo dobrze ocenia współpracę branży i Krajowej Administracji Skarbowej, co znajduje potwierdzenie w rozmowach z przedstawicielami legalnych podmiotów z branży hazardowej. W ostatnich latach to właśnie służby Ministerstwa Finansów koncentrowały się na zmianach prawa oraz rozwiązaniach organizacyjnych, których celem było uszczelnienie obrotu gospodarczego i ochrona uczciwych przedsiębiorców przed konkurencją przestępców, a co za tym idzie, stworzeniem równych warunków działania (level playing field). Oczywiście nie powinno to uspić czujności czy ograniczać prac nad dalszym uszczelnianiem systemu, ale powinno stanowić doskonały przykład, że współpraca przedstawicieli legalnego biznesu oraz instytucji państwowych pozwala osiągać zamierzone rezultaty.

## BRANŻA ODPADOWA

Oceny działalności szarej strefy w branży odpadowej w ramach inicjatywy Global Compact dokonano w raporcie „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19” oraz „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2020/21”. Nasi eksperci od dawna traktują ten temat priorytetowo – samych odpadów komunalnych w Polsce generuje się ponad 13 mln ton, z czego prawie 5 milionów jest zbieranych selektywnie.

Od kilku lat dostrzegamy wzmożoną aktywność administracji państwowej, która przeprowadziła szereg zmian w przepisach regulujących działalność branży. Jednak w tym obszarze – mimo pewnej poprawy, jeśli chodzi o zwalczanie szarej strefy – wciąż pozostaje wiele do zrobienia. Zarówno ustawodawca, jak i rząd, zaczęli od rozwiązywania najbardziej medialnych problemów, takich jak po-

żary na wysypiskach czy kwestia odpadów komunalnych. Tymczasem pojawiają się coraz to nowe zagadnienia, jak choćby przemysł odpadów na terytorium Polski, podczas gdy niektóre z nich, np. zjawisko wystawiania dokumentów potwierdzających recykling (DPR), który nigdy nie miał miejsca, nadal są aktualne.

Postulat utworzenia rejestru podmiotów zaufanych w branży odpadowej powtarzał się już we wcześniejszych raportach, lecz nie doczekał się dotąd realizacji. Ponieważ nie udało się ukrócić nagannych, a nawet nielegalnych praktyk części podmiotów działających na rynku, wciąż rekomendujemy jego utworzenie. Rozwiązałoby to problem braku odpowiednich narzędzi po stronie samorządów, które nie są w stanie kompleksowo weryfikować swoich kontrahentów, a system ich wyboru sprzyja ryzyku nadużyć.

W obszarze działalności branży odpadowej polski przemysł wciąż czeka na rozwiązania dotyczące recyklingu, odpowiedzialności za odpady oraz instrumenty ułatwiające współpracę z administracją rządową i samorządową w zakresie odbierania, przetwarzania i utylizacji odpadów. Brakuje też odpowiedniej kontroli nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów. Autorzy raportu dostrzegają dużą aktywność rządu i administracji rządowej w zakresie tych problemów, zwracają jednak uwagę, że działania w tym obszarze charakteryzuje niedostateczna koordynacja działań i współpraca z ekspertami rynkowymi znającymi niuanse działalności szarej strefy w branży odpadowej.

## OLEJE PRZEPRACOWANE

Z problemem szarej strefy w odpadach łączy się szara strefa w olejach przepracowanych. Choć świadomość opinii publicznej w tym zakresie jest zapewne najmniejsza, także nielegalne użycie olejów odpadowych jako olejów opałowych – poza szkodliwością dla środowiska i zdrowia ludzi – stanowi złamanie przepisów podatkowych i przekłada się na wymierne straty, m.in. z tytułu nieodprowadzonej akcyzy (rocznie szacowane ostrożnie na około 150 mln zł). Dotychczasowe działania na rzecz uszczelnienia systemu odzysku nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, dlatego też wg autorów raportu konieczne jest wprowadzenie nowych mechanizmów kontroli nad rynkiem olejów smarowych i olejów odpadowych.

W 2020 roku Global Compact Network Poland we współpracy z Ministerstwem Rozwoju i Technologii oraz przy wsparciu partnerów merytorycznych: Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, Polskiej Izby Gospodarczej Ekorozwój oraz kancelarii DZP zaproponował rozwiązanie, które ograniczy nielegalne spalanie olejów zużytych, a co za tym idzie, ograniczy zanieczyszczenie powietrza oraz zmniejszy skalę szarej strefy olejów smarnych i przemysłowych, zwiększając przy okazji wpływ budżetowe.





# Spis treści

<b>Kamil Wyszkowski, Przedstawiciel Krajowy i Dyrektor Wykonawczy UN Global Compact</b> .....	12
<b>Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów</b> .....	16
<b>Mariusz Gojny, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Zastępca Szefa Krajowej Administracji Skarbowej</b> .....	18
<b>Program Antykorupcyjny United Nations Global Compact Network Poland</b> .....	22
<b>Podsumowanie</b> .....	24
Wykaz skrótów.....	33
<b>I. Ujęcie Horyzontalne</b>	
<b>Krajowa Administracja Skarbowa</b> .....	36
<b>II. Ujęcie branżowe</b>	
<b>BRANŻA HAZARDOWA</b> .....	42
Otoczenie prawne.....	42
Wyzwania branży hazardowej.....	44
Finanse.....	46
Regulowanie hazardu.....	48
Rynek.....	48
Szara strefa w branży hazardowej.....	49
Szacunki szarej strefy hazardu w Polsce.....	49
Profilaktyka zdrowotna.....	52
Rola Krajowej Administracji Skarbowej w budowaniu legalnego rynku hazardu w Polsce.....	53
Jakie dodatkowe działania pozwolą ograniczyć szarą strefę w Polsce?.....	53

**KOMENTARZ BRANŻOWY****Olgierd Cieślik,****Prezes Zarządu Totalizator Sportowy Sp. z o.o.**.....58**Adam Lamentowicz,****CEO Superbet zakłady bukmacherskie Sp. z o.o.**.....60**BRANŻA ODPADOWA**

.....62

Uszczelnienie systemu kontroli nad podmiotami uczestniczącymi  
w obrocie odpadami.....64

Edukacja.....65

Stworzenie rejestru podmiotów zaufanych w branży odpadowej.....66

Opóźnione procesy legislacyjne.....66

Prawo odstające od rzeczywistości rynkowej.....67

Przemyt odpadów.....70

SENT w transgranicznym przemieszczaniu odpadów.....71

Baterie i akumulatory.....72

Odpady przetwórcze i wydobywcze.....73

Utylizacja pojazdów.....73

**OLEJE PRZEPRACOWANE**

.....74

Identyfikacja problemu.....75

Proponowane rozwiązania.....77

Podsumowanie.....83

**Załącznik do raportu:**

Wykaz aktów prawnych branży hazardowej w latach 2016-2021.....85

**Źródła**.....90







# Wykaz skrótów

**ARM**

Agencja Rezerw Materiałowych

**CBOS**

Centrum Badania Opinii Społecznej

**CRF**

Centralny Rejestr Faktur

**DMA**

Digital Markets Act pol. Ustawa o rynkach cyfrowych

**DPO**

Dokument Potwierdzający Odbiór

**DPR**

Dokument Potwierdzający Recykling

**DSA**

Digital Services Act pol. Ustawa o usługach cyfrowych

**GIF**

Główny Inspektorat Farmaceutyczny

**GIOŚ**

Główny Inspektor Ochrony Środowiska

**GUM**

Główny Urząd Miar

**GUS**

Główny Urząd Statystyczny

**JPK**

Jednolity Plik Kontrolny

**KAS**

Krajowa Administracja Skarbowa

**KE**

Komisja Europejska

**KIG**

Krajowa Izba Gospodarcza

**KNH**

Komisja Nadzoru Hazardu

**MF**

Ministerstwo Finansów

**MIMIC**

Multiple Indicators Multiple Causes (nazwa własna jednego z modeli ekonometrycznych)

**MPP**

Mechanizm Podzielonej Płatności

**MS**

Ministerstwo Sprawiedliwości

**NIK**

Najwyższa Izba Kontroli

**OECD**

Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)

**PK**

Prokuratura Krajowa

**PKB**

Produkt Krajowy Brutto

**POPiHN**

Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego

**R&D**

Research and Development (Badania i Rozwój)

**RDOŚ**

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska

**TS**

Totalizator Sportowy

**SENT**

System monitorowania przewozu towarów

**STIR**

System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej

**UCS**

Urząd Celno-Skarbowy

**UE**

Unia Europejska

**UKS**

Urząd Kontroli Skarbowej

**UNGC**

United Nations Global Compact (Inicjatywa sekretarza generalnego ONZ – Global Compact)

**URE**

Urząd Regulacji Energetyki

**WIIH**

Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej

**WIOŚ**

Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska

**VAT**

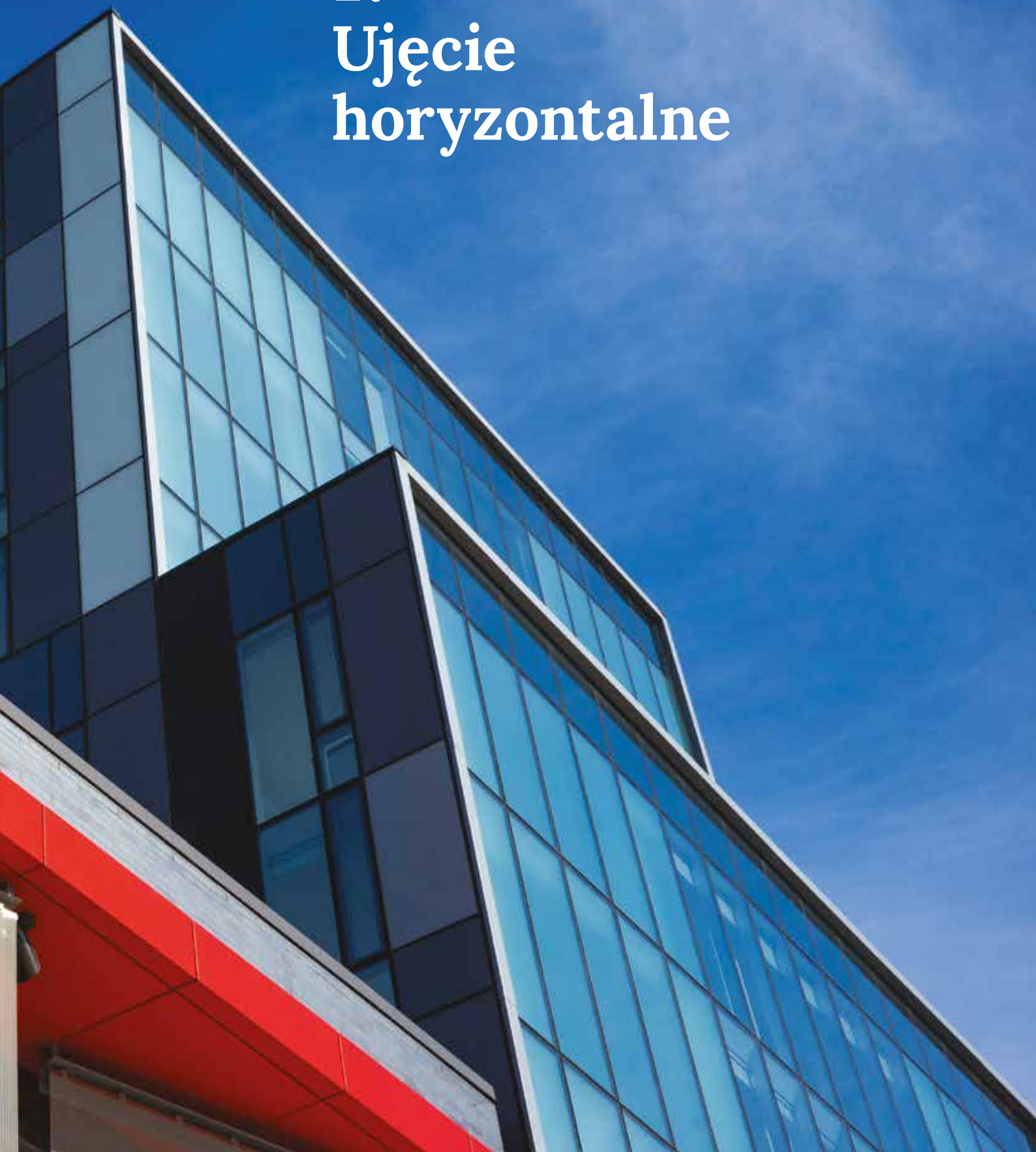
Podatek od towarów i usług

**ZIPSEE**

Związek Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego



# I. Ujęcie horyzontalne



## KRAJOWA ADMINISTRACJA SKARBOWA

**Według raportów o przeciwdziałaniu szarej strefie, jakie regularnie publikuje Global Compact w Polsce, powołanie Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) było jedną z najważniejszych i największych zmian w historii przeciwdziałania szarej strefie. KAS została powołana Ustawą o Krajowej Administracji Skarbowej z 16 listopada 2016 roku. Ustawa weszła w życie i KAS zaczęła działać 1 marca 2017 roku. Była to odpowiedź na konieczność centralizacji i skoordynowania działań kontrolnych mających przeciwdziałać przestępstwom podatkowym.**

26 kwietnia 2022 roku p. Magdalena Rzeczkowska, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Szef Krajowej Administracji Skarbowej została powołana przez prezydenta Andrzeja Dudę na stanowisko ministra finansów w rządzie Mateusza Morawieckiego. Nominacja szefa KAS pokazuje, jak istotne dla polskiego rządu jest zwalczanie szarej strefy i przestępczości skarbowej. Resort finansów od dawna bowiem zwalczał wszelkie przejawy nadużyć podatkowych, a w szczególności grupy przestępcze, które swój model biznesowy zbudowały na wyłudzeniach skarbowych. Do momentu wybuchu pandemii koronawirusa w 2020 roku, kiedy wskaźniki makroekonomiczne były relatywnie stabilne i przewidywalne, zwalczanie szarej strefy w Polsce odbywało się z widocznymi sukcesami. Szara strefa jako procent PKB malała, a narzędzia wprowadzane przez resort finansów stopniowo ograniczały działalność przestępczą. Obecnie, ze względu na skutki pandemii oraz najazd Rosji na Ukrainę, trudno jest uchwycić precyzyjne wskaźniki, z pewnością jednak można podejrzewać, że reperkusje tych wydarzeń będą wpływały na wielkość szarej strefy. Powołanie szefa KAS na stanowisko ministra finansów eksperci Global Compact odczytują jako dużą wrażliwość rządu na działalność przestępczą szarej strefy oraz dążenie do minimalizacji jej działań oraz dalsze jej zwalczanie.

Przed powstaniem KAS aparat celno-skarbowy funkcjonował w trzech oddzielnych strukturach – administracji podatkowej, Służbie Celnej oraz kontroli skarbowej. Taką organizacją powodowała występowanie problemów z jednolitym postępowaniem tych trzech niezależnych pionów administracji skarbowej. Obniżało to ich skuteczność i zwiększało i tak nie mały koszt poboru danin. Nie tylko brak jednolitych procedur i różne standardy stanowiły problem. Także niekompatybilne, rozproszone bazy danych, stosowane przez trzy słabo współpracujące i niewystarczająco skomunikowane ze sobą organizacje, wzajemne powielanie kompetencji, różny standard wyposażenia urzędów, a nawet w większości papierowy obieg dokumentów nie sprzyjały efektywności<sup>1</sup>.

Cele, jakie stawiano przed zreformowaną i skonsolidowaną KAS, były ambitne i obejmowały m.in.:

- zwiększenie skuteczności poboru danin,
- ograniczenie skali oszustw podatkowych,
- rozwój profesjonalnej kadry urzędniczej i eksperckiej,
- zwiększenie poziomu dobrowolności w wypełnianiu obowiązków podatkowych,
- obniżenie kosztów funkcjonowania administracji skarbowej,
- profesjonalną i skuteczną obsługę podatników<sup>2</sup>.

Połączenie tych trzech instytucji pozwoliło na lepszy przepływ informacji oraz koordynację obowiązków, między innymi w obszarze przeciwdziałania szarej strefie, mafiom gospodarczym i przestępstwom skarbowym. Jak wskazywała na to Najwyższa Izba Kontroli w informacji na temat stanu organizacji KAS, znaczny wzrost dochodów budżetowych w latach 2016-2018 był spowodowany nie tylko lepszą koniunkturą gospodarczą, ale także przeprowadzonymi reformami administracji skarbowej i choć NIK dostrzegła problemy związane z przebudową jej struktur, to od tamtego czasu KAS wciąż poprawia i optymalizuje swoje funkcjonowanie.



**Znaczny wzrost dochodów budżetowych w latach 2016-2018 był spowodowany nie tylko lepszą koniunkturą gospodarczą, ale także przeprowadzonymi reformami administracji skarbowej.**

W Ustawie o KAS wymienione są jego organy:

1. minister właściwy do spraw finansów publicznych;
2. Szef Krajowej Administracji Skarbowej;
3. dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej;
4. dyrektor izby administracji skarbowej;
5. naczelnik urzędu skarbowego;
6. naczelnik urzędu celno-skarbowego.

Na powyższej liście widać podział na nadzór wysokopoziomowy, polityczny i strategiczny (przede wszystkim pozycje 1 i 2), nadzorczy (4) oraz operacyjny (5-6). Dyrektor KIS ma tu nieco inną rolę, opisaną szerzej poniżej.

Minister ds. finansów publicznych określa w zarządzeniach czteroletnie kierunki działania dla KAS, a także rozporządzeniami i zarządzeniami reguluje kluczowe aspekty działania KAS, m.in. organizację jego kluczowych jednostek organizacyjnych, może też nadać ramy dla tworzenia planów rocznych. Nadzorem nad realizacją zadań przez KAS i wysokopoziomym zarządzaniem zajmuje się Szef Krajowej Administracji Skarbowej. Szef KAS jest jednocześnie sekretarzem stanu w ministerstwie właściwym do spraw finansów publicznych, powoływanym na wniosek szefa resortu przez Prezesa Rady Ministrów. Cytując ustawę, oprócz wyżej wymienionych, do zadań Szefa KAS należą m.in.:

1. Nadzór nad działalnością Dyrektora KIS i Krajowej Szkoły Skarbowości, dyrektorów izb administracji skarbowej, wybranymi komórkami w Ministerstwie Finansów;
2. Kształtowanie polityki kadrowej i szkoleniowej w jednostkach organizacyjnych KAS;
3. Realizacja budżetu państwa w zakresie ustalonym dla KAS;
4. Zwalczanie przestępczości karno-skarbowej.<sup>3</sup>

Szefa KAS wspiera do trzech zastępców w randze podsekretarzy stanu w Ministerstwie Finansów oraz wyznaczone komórki organizacyjne Ministerstwa. Szefowi KAS podlega 16 Dyrektorów Izb Administracji Skarbowych (po jednym w każdym województwie). Do zadań Dyrektora należy nadzór nad naczelnikami urzędów skarbowych oraz celno-skarbowych.<sup>4</sup>

Urzędy skarbowe po reformie z 2017 roku łączą kompetencje wcześniejszych urzędów skarbowych oraz celno-skarbowych w obszarze pobierania podatków i należności celnych, a także obsługują i wspierają podatników. Natomiast urzędy celno-skarbowe odpowiadają m.in.: za wsparcie podatników, zwalczanie przestępstw podat-

kowych, egzekucja należności celnych oraz za kontrole skarbowe, które obejmują np. ustalenia podatków i niepodatkowych należności budżetowych oraz obejmowanie towarów procedurami celnymi.<sup>5</sup>

Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej jest organem odpowiedzialnym m.in. za zapewnienie jednolitej i powszechnej informacji podatkowej i celnej, wydawanie interpretacji indywidualnych, działania edukacyjne z zakresu przepisów podatkowych. Swoje zadania realizuje na terenie całego kraju za pomocą Krajowej Informacji Skarbowej.<sup>6,7</sup>

Zaplecze szkoleniowe dla KAS zapewnia Krajowa Szkoła Skarbowości, która przejęła kompetencje wcześniej realizowane przez Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów. KSS koordynuje całość działań szkoleniowych w KAS, opracowuje program i materiały szkoleniowe według jednolitego systemu, zarządza trenerami KAS, a także prowadzi badania i opracowuje publikacje naukowe.<sup>8,9</sup>



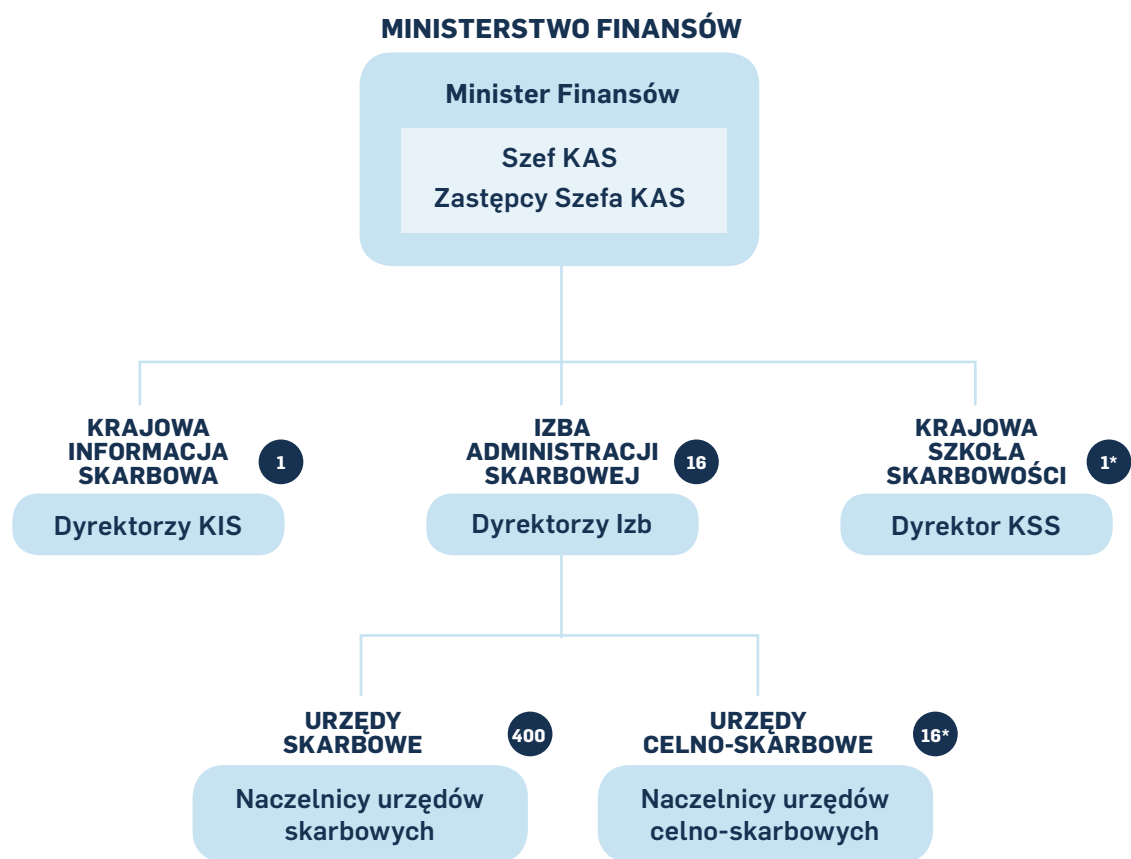
3,4,7,9 Ustawa o KAS, Dz.U. 2021 poz. 422

5 <https://www.gov.pl/web/kas/struktura-kas>

6 <https://www.kis.gov.pl/dzialalnosc/przedmiot-dzialalnosci-i-kompetencje>

8 <https://www.kss.gov.pl/dzialalnosc/przedmiot-dzialalnosci-i-kompetencje>

Rysunek 1.  
Uproszczony schemat organizacyjny KAS



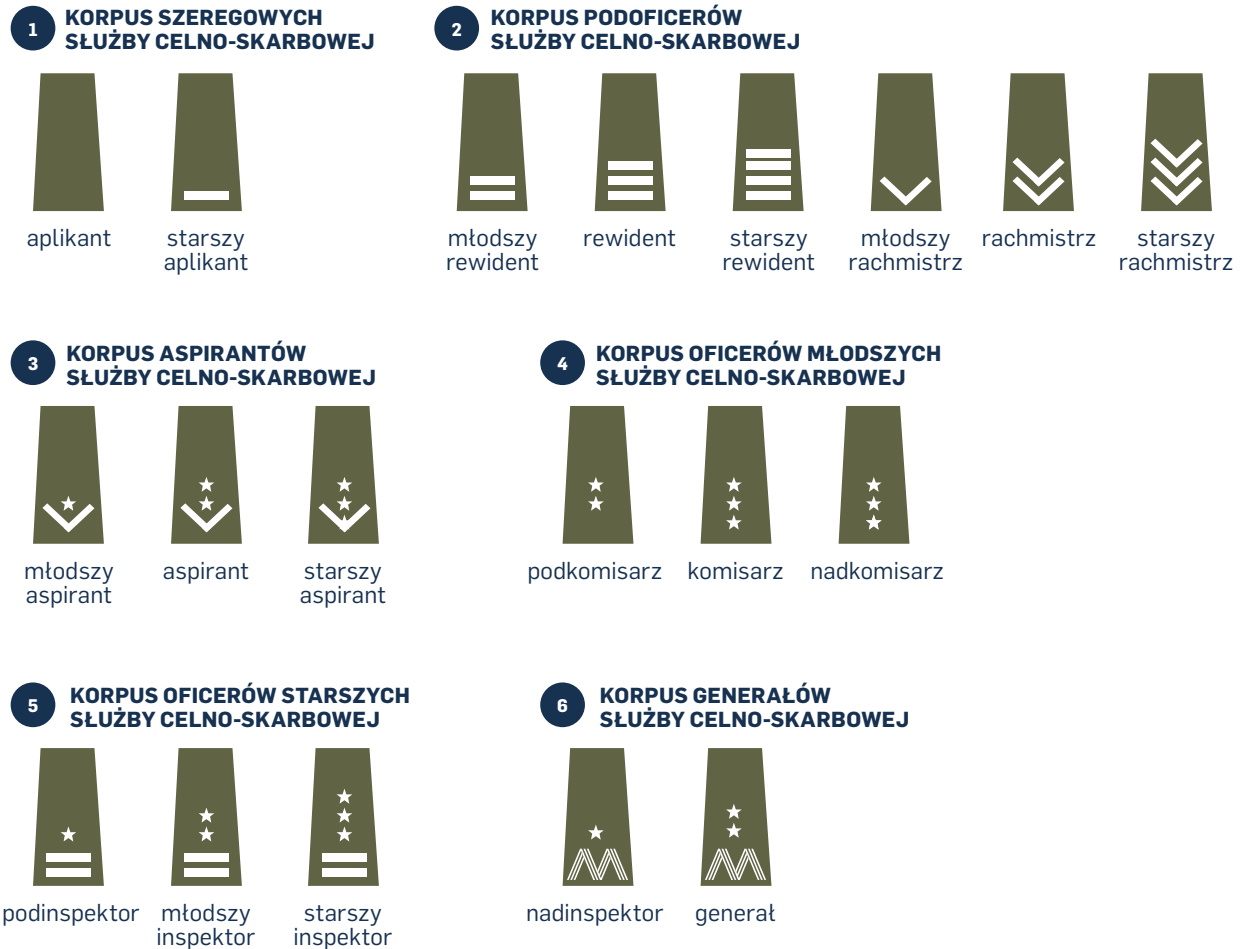
\* oraz 43 delegatury i 135 oddziałów

Źródło: <https://www.gov.pl/web/kas/struktura-kas>

Według „Programu Wieloletniego Modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”<sup>10</sup> w roku 2019 KAS posiadała 61 648 etatów. W ramach struktur funkcjonuje wewnętrzny organ ścigania – Służba Celno-Skarbowa. Służba jest umundurowana i uzbrojona, podobnie jak np. policja, wojsko czy straż graniczna. Rozporządzeniem określającym uzbrojenie

i wyposażenie KAS jest rozporządzenie ministra rozwoju i finansów z dnia 24 lutego 2017 roku w sprawie uzbrojenia, wyposażenia oraz środków przymusu bezpośredniego w Krajowej Administracji Skarbowej na podstawie art. 140 opisywanej wcześniej ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku o Krajowej Administracji Skarbowej.

Rysunek 2.  
Stopnie służbowe w Służbie Celno-Skarbowej



Źródło: <https://www.gov.pl/web/kas/struktura-kas>

Od początku powstania KAS spotkała się z dobrym przyjęciem ze strony legalnego biznesu. Szczególnie było to odczuwalne wśród przedstawicieli producentów tytoniu, alkoholu, paliw ciekłych czy hazardu, a także podmiotów zajmujących się obrotem w tych branżach. Jest to lista branż szczególnie narażona na działalność podmiotów z szarej strefy, gdzie lekceważenie i łamanie prawa w regulowanych gałęziach biznesu zapewniało duże przychody tymże podmiotom, co odbywało się kosztem legalnego biznesu i uczciwych konsumentów.

Zauważyć jednak należy, że wciąż w pewnych sektorach gospodarki mamy do czynienia z działalnością szarej strefy na dużą skalę. Wymienić należy tu wprowadzanie do obrotu towarów podrabianych, handel niespełniającymi wymagań homologacyjnych częściami

samochodowymi (a także częściami zamiennymi do innych urządzeń), obrót wyrobami tytoniowymi (wg naszych obserwacji zjawisko to nasiliło się po agresji Rosji na Ukrainę) etc. Wprowadzenie sankcji na handel z Rosją również sprzyja powstawaniu zjawisk szarostrefowych, w tym np. wprowadzania na rynek rosyjskich paliw i ropy naftowej, posiadających sfalszowane świadectwa pochodzenia towaru. Wymaga to bliższej analizy sytuacji w tych obszarach, w tym zacieśnienia współpracy UN GC NP oraz odpowiednich służb – w tym KAS – z podmiotami, działającymi z poszanowaniem prawa.





# II. Ujęcie branżowe



# BRANŻA HAZARDOWA

## OTOCZENIE PRAWNE

Na podstawie analiz, jakie Global Compact przeprowadziło za lata 2016–2021, w branży hazardowej pojawiły się 62 zmiany prawne. 49 z tych zmian jest wciąż w mocy, 10 z nich to wciąż obowiązujące zmiany w ustawach.



### GRY HAZARDOWE – ZAMKNIĘTY KATALOG OBJĘTY PODATKIEM OD GIER NA PODSTAWIE USTAWY Z DNIA 19 LISTOPADA 2009 O GRACH HAZARDOWYCH:

- Loteria pieniężna
- Loteria fantowa
- Gra telebingo
- Loteria audiotekstowa
- Gra liczbowa
- Zakłady wzajemne
- Gra bingo pieniężna
- Gra bingo fantowa
- Gra cylindryczna
- Gra w kości
- Gra w karty

Najważniejszym aktem prawnym jest ustawa z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (dalej UGH), określająca zamknięty katalog gier hazardowych. Akt ten reguluje także podstawowe zasady funkcjonowania przedmiotowego rynku oraz prawa i obowiązki wszystkich zaangażowanych podmiotów.

Podstawowym wyzwaniem natury prawnej legalnego hazardu jest obecnie z pewnością podejście prawa do reklamowania podmiotów z branży. Reklamowanie gier hazardowych jest co do zasady zabronione. Problemem jest jednak podejście do hazardu nielegalnych podmiotów,

które nie przestrzegają obowiązków ustawowych i aktywnie się reklamują, sprawiając przy tym wrażenie podmiotów całkowicie legalnych, wprowadzając tym samym w błąd graczy, którzy wielokrotnie nie wiedzą, że korzystają z gier prowadzonych przez szarą strefę i grupy przestępcze.

W 2017 roku nieco zliberalizowano podejście do reklamowania hazardu. Dotyczy to zakładów wzajemnych, które mogą być reklamowane według podobnego standardu ograniczeń, jaki dotyczy alkoholu. Natomiast reklamy bukmacherów można obserwować w telewizji tylko późną porą. Jest to odczuwalna zmiana, jednakże wciąż wyzwaniem pozostają reklamy internetowe, które nie ograniczają się do pór dnia i poszukują swoich grup docelowych według innych algorytmów, dużo bardziej precyzyjnych niż reklama telewizyjna i dostosowanych do odbiorcy. Wobec takiej konkurencji, legalni operatorzy pozostają bezradni.

Kluczowe w tym kontekście przepisy to:

- **Art. 29 UGH** – zabrania się reklamy i promocji gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, gier na automatach oraz zakładów wzajemnych. Reklama zakładów wzajemnych, na których urządzenie zostało udzielone zezwolenie, jest dozwolona na zasadach określonych w art. 29b.
- **Art. 29b ust. 2 pkt 1)** reklama nie może być prowadzona w tv radiu kinie i teatrze między godz. 6–22 z wyłączeniem reklamy prowadzonej w trakcie imprez sportowych, których podmiot prowadzący działalność w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych jest sponsorem drużyny lub zawodników biorących czynny udział w danej imprezie sportowej.

Przed powołaniem do życia KAS ustawa o grach hazardowych np. z dnia 8 kwietnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 612) zawierała takie same regulacje w tym zakresie jak obecnie w UGH. W pierwotnym brzmieniu ustawy o grach hazardowych z 2009 r. zawarty był przepis w art. 29 ust. 3. Dopuszcza się informowanie o sponsorowaniu przez podmiot prowadzący działalność wyłącznie w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych albo tę działalność łącznie z inną działalnością niepodlegającą ograniczeniom w zakresie reklamy, promocji lub informowania o sponsorowaniu – wyłącznie przez prezentowanie informacji zawierającej nazwę lub innego oznaczenia indywidualizującego sponsora.



**Celem wdrożenia DSA jest stworzenie bezpieczniejszej cyberprzestrzeni chroniącej konsumentów europejskich przed nielegalnymi produktami w sieci, poszanowanie praw jakie obowiązują w sieci oraz ochrona przed nielegalnym hazardem internetowym.**

Obecne brzmienie nie zmieniło się.

- **Art. 29 ust. 2 UGH** „Zabrania się informowania o sponsorowaniu z wykorzystaniem nazwy handlowej i znaku towarowego wykorzystywanego do (...) przyjmowania zakładów wzajemnych.
- **ust.3** Dopuszcza się informowanie o sponsorowaniu (...) wyłącznie przez prezentowanie informacji zawierającej nazwę lub innego oznaczenia indywidualizującego sponsora.

Jak można zatem przeczytać zmiany te powodują, że przepisy co do zasady zabraniają reklam hazardu.

Kolejną regulacją, ale na poziomie europejskim, która w znaczny sposób może zmienić kształt rynku hazardu online, jest DSA – *Digital Services Act*. Celem wdrożenia DSA jest stworzenie bezpieczniejszej cyberprzestrzeni chroniącej konsumentów europejskich przed nielegal-

nymi produktami w sieci, poszanowanie praw, jakie obowiązują w sieci oraz ochrona przed nielegalnym hazardem internetowym. Oczywiście, tak jak znaczna część regulująca przestrzeń internetową, i ta dyrektywa budzi wiele pytań. Jednym z jej mechanizmów ma być zakaz reklamowania hazardu najmłodszym użytkownikom Internetu, jednakże aby to zrobić, konieczne jest zbieranie danych o użytkownikach, by wiedzieć, którzy z nich nie powinni otrzymywać takich treści. To stwarza kolejne problemy odnoszące się do gromadzenia tych danych, wycieku danych, możliwej ochrony oraz samego poszanowania tych praw. Opisywana regulacja jest powiązana z inną podobnie brzmiącą DMA – *Digital Market Act*. Ta regulacja ma zapewnić uczciwą konkurencję oraz najszerszy możliwy wybór dla konsumentów w sieci. Legislacja ta powstała w odpowiedzi na konieczność ograniczenia dominującej pozycji największych cyfrowych podmiotów oraz zapobiegania sytuacji uniemożliwiania wchodzenia mniejszym podmiotom na rynek internetowy.

**Rysunek 2.**  
**Najważniejsze zmiany legislacyjne w obszarze hazardu w latach 2016–2021**



Źródło: Analiza własna na podstawie informacji dostarczonych przez Totalizator Sportowy

## WYZWANIA BRANŻY HAZARDOWEJ

Od momentu publikacji pierwszego raportu w ramach Programu Przeciwdziałania Szarej Strefie zaobserwowano istotne zmiany. Należy jednak otwarcie przyznać, że zwalczanie mafii gospodarczych jest dużym wyzwaniem, ponieważ przedstawiciele szarej strefy dopasowują się do otaczającego ich otoczenia. Global Compact zidentyfikowało jednak silny wpływ zmian, jakie można wyrzucić na przestępczość skarbową – potwierdzono bowiem, że przedstawiciele szarej strefy płynnie przenoszą się między branżami. Nie powinno to w żaden sposób dziwić, ponieważ model biznesowy tych grup nie jest nastawiony na dostarczanie klientom najwyższej jakości produktów czy usług, ale okradanie Skarbu Państwa. Branża jest zatem wtórna. Co należy jednak podkreślić, Global Compact stwierdziło również, że uszczelnienie systemu – pomimo, że jest wyzwaniem – może doprowadzić do sytuacji, w której prowadzenie działalności opartej o przestępstwa skarbowe jest nieopłacalne i zbyt ryzykowne. W trakcie prac nad Programem Przeciwdziałania Szarej Strefie udało się zidentyfikować branże w Polsce, które zostały do tego stopnia uszczelnione, że przestępcy z szarej strefy przenieśli się do innych krajów, aby dalej móc prowadzić swoją działalność. Oznacza to, że każda branża może zostać odpowiednio uszczelniona i, pomimo trudności w pierwszych etapach procesu uszczelniania, należy podejmować dalsze działania, aby utrudnić działalność grupom przestępczym. Pomimo szeregu wyzwań, jakie w ciągu ostatnich lat udało się zidentyfikować w branży hazardowej, należy jednoznacznie przyznać, że eksperci Global Compact dostrzegają poprawę sytuacji. Oczywiście nie powinno to uspić czujności czy ograniczać prac nad dalszym uszczelnianiem systemu, ale powinno stanowić doskonały przykład, że współpraca przedstawicieli legalnego biznesu oraz instytucji państwowych pozwala osiągać zamierzone rezultaty.



**Eksperci Global Compact jako podstawowe wyzwanie branży hazardowej w zwalczaniu szarej strefy identyfikują dzisiaj jej chętnie wykorzystywanie przez organizacje przestępcze do prania pieniędzy. Zwrot „pranie pieniędzy” odnosi się do szeregu operacji, których celem jest wprowadzenie nielegalnie zgromadzonych środków, aby finalnie otrzymać pieniądze, które będą sprawiały wrażenie legalnie zarobionych.**

Eksperci Global Compact jako podstawowe wyzwanie branży hazardowej w zwalczaniu szarej strefy identyfikują dzisiaj jej chętnie wykorzystywanie przez organizacje przestępcze do prania pieniędzy. Zwrot „pranie pieniędzy” odnosi się do szeregu operacji, których celem jest wprowadzenie nielegalnie zgromadzonych środków, aby finalnie otrzymać pieniądze, które będą sprawiały wrażenie legalnie<sup>12</sup>. Ponieważ grupy przestępcze postrzegają nielegalny hazard jako dobrą „przykrywkę” dla wyprania pieniędzy, służby Krajowej Administracji Skarbowej we współpracy z CBA oraz Policją wspólnie prowadzą akcje mające na celu identyfikowanie i rozbijanie grup przestępczych trudniących się nielegalnym hazardem<sup>13</sup>. Szczególnie trudnym przypadkiem jest nielegalny hazard online.



Źródło: Analiza własna

<sup>12</sup> Anti Money Laundering Center 08.01.2021 <https://www.amlc.eu/online-gambling-as-a-money-laundering-method/> dost. 03.04.2022

<sup>13</sup> Strona KAS 25.06.2021 <https://www.gov.pl/web/kas/kas-cba-policja-i-prokuratura-wspolnie-w-walce-z-nielegalnym-hazardem> dost. 03.04.2022

Problem hazardu w sieci uwypuklony został podczas pandemii koronawirusa. Ograniczenie mobilności, przeniesienie znacznej części życia do sieci, brak bodźców oraz wyobrażenie o możliwości zarobienia dodatkowych pieniędzy dzięki zakładom wzajemnym spowodowała wzrost zainteresowania hazardem w Polsce i na świecie. Należy jednak zwrócić uwagę, że pandemia jest szczególnym wydarzeniem i zaburza jakiegokolwiek globalne trendy, które dają się racjonalnie opisać. Według raportów branżowych i bez sytuacji pandemicznej na świecie rynek gier hazardowych rozwijałby się<sup>14</sup>, choć prawdopodobnie w innym tempie oraz według innych kryteriów zainteresowania.

Według analiz, jakie traktowały o zjawisku hazardu podczas pandemii COVID-19, w 2020 roku Polacy wydali średnio o 16,4% więcej na hazard niż w 2019 roku. Co ciekawe, nie jest to obserwacja globalna. Badania zaprezentowane w *International Journal of Mental Health and Addiction* pokazały, że np. gracze z Niemiec, Finlandii, Norwegii oraz Szwecji obstawiali niższe zakłady niż przed pandemią<sup>15</sup>. Co więcej, to samo badanie pokazało, że ci sami gracze nie przenieśli się do innych kasyn online. Być może zdarzenie to jest bardziej związane z pasją do sportu niż samego hazardu. Wydarzenia sportowe w trakcie pandemii były bowiem w pewnych przypadkach odwoływane lub rozgrywane bez udziału publiczności. Należy jednak zwrócić uwagę, że wymienione kraje mają rozbudowany system profilaktyki zdrowotnej, włączając w to działania prewencyjne, przeciwdziałające uzależnieniu.

Są jednak przykłady krajów, gdzie hazard internetowy dynamicznie rozkwitł, jednak wraz z niekontrolowanymi negatywnymi jego konsekwencjami. W Portugalii bowiem odnotowano wzrost dziennego obrotu z 15 mln euro w grach losowych do 25 mln euro dziennie, czyli o ponad 66%. Portugalia jest też przykładem kraju, gdzie nasiliły się problemy społeczne związane z hazardem. Ponieważ fizyczne kasyna i kolektury zostały zamknięte, gracze przenieśli się do gier hazardowych dostępnych w Internecie. Jednocześnie wzrasta liczba osób poszukujących pomocy specjalistycznej, aby wyrwać się z nałogu. Według informacji portugalskich medyków, ponad 80% zgłaszających się jest uzależnionych od gier liczbowych. Podczas pandemii liczba zgłaszających się miała wzrosnąć niemal trzykrotnie.

Przykład Portugalii jest jednak skrajny i raczej odosobniony. Według zespołu badaczy, który opublikował swoje badania w czasopiśmie naukowym *Progress in Neuro-Psychopharmacology and Biological Psychiatry* w grudniu

2021 roku, wbrew oczekiwaniom zachowania i aktywność graczy raczej spadły lub pozostały na tym samym poziomie co przed pandemią<sup>16</sup>.

Jeśli chodzi o codzienność funkcjonowania polskiego rynku hazardowego, to z pewnością trzeba wymienić kolejne dwa wyzwania (obok opisywanego wcześniej procederu prania brudnych pieniędzy), jakimi są obszar regulacyjny związany z okresem 5 lat od nowelizacji UGH oraz literalne podejście do przepisów.

Ze względu na upływ relatywnie długiego czasu od nowelizacji UGH warto prześledzić, czy w świetle zmieniających się praktyk rynkowych oraz zdolności szarej strefy do adaptacji w nowych realiach, KAS nie powinna móc zapewnić szczelności systemu poprzez doposażenie w większą liczbę lepszych narzędzi do ścigania przestępców skarbowych oraz podmiotów łamiących UGH. Przykładem takiego doposażenia może być możliwość karania właścicieli lokali za prowadzenie w nich nielegalnej działalności hazardowej i dalsze uszczelnianie blokad płatności we współpracy z rynkiem finansowym. Są to działania, które angażują rynek do zwalczania szarej strefy. Takie mechanizmy powinny być oparte na kompleksowych rozwiązaniach, które stanowiłyby uzupełniające się wzajemnie narzędzia do zwalczania szarej strefy w Polsce.

Dzisiaj tłumaczeniem właścicieli lokali na wynajem jest, że każdy wynajmujący lokal może robić co chce tak długo, jak zachowuje się odpowiednio. Należy tu rozumieć niezakłócanie spokoju w sąsiedztwie, nie niszczenie lokalu, ale przede wszystkim uiszczanie należności finansowych na czas. Jest to najważniejsza zmienna dla obecnych posiadaczy lokali. Jeśli więc wynajmujący uiszcza należności w terminie, właściciel nieruchomości może świadomie bagatelizować inne, niefinansowe problemy, jakie mógłby przysparzać wynajmujący, chyba że zaczną się uskarżać sąsiedzi lub będzie się to wiązało z wizytą policji. Jeśli jednak jest względny spokój i przelewy są realizowane na czas, to większość postrzega takich wynajmujących jako dobrych klientów.. Tym samym wynajmujący pod nielegalne kasyna stają się doskonałym wynajmującym, a rynek lokali na wynajem nie odcina się od takich podmiotów i ułatwia im nielegalną działalność. W drugim przypadku należy zwrócić się nie tyle do banków komercyjnych realizujących przelewy na rzecz nielegalnego hazardu, ile do pośredników technologicznych (jak np. operatorów wirtualnych portmonetek), którzy są pośrednikami w transferach pieniężnych do operatorów nielegalnych gier.

<sup>14</sup> „Szara strefa gier hazardowych online w Polsce w latach 2017–2021 i prognoza do roku 2026”, Totalizator Sportowy

<sup>15</sup> M. Aurer, D. Malisching, M. Griffiths: “Gambling Before and During the COVID-19 Pandemic Among European Regular Sports Bettors: An Empirical Study Using Behavioral Tracking Data” *International Journal of Mental Health and Addiction*, 29.05.2020

<sup>16</sup> M. Brodeur, S. Audette-Chapdelaine, A. Savard, S. Kairouz: “Gambling and the Covid-19 pandemic: A scoping review”, *Progress in Neuro-Psychopharmacology and Biological Psychiatry*, Volume 111, 20.12.2021

Drugim wskazywanym przez przedstawicieli legalnego hazardu w Polsce jest literalne podejście do przepisów. Prowadzi to do sytuacji, w której nawet drobne naruszenia UGH lub rozporządzeń wykonawczych traktowane są jak „urządzenie gier hazardowych niezgodnie z ustawą”, bez uwzględniania faktu, że odpowiedzialność karno-skarbowa nie obejmuje czynów o znikomej szkodliwości społecznej. Podawanymi przykładami w rozmowach z ekspertami Global Compact były oczywiste błędy pisarskie w regulaminach lub oznaczeniach. Tym samym przedstawiciele legalnego hazardu postulują, że warto pochylić się nad opcją, aby wytyczne interpretacyjne dotyczące skali naruszeń obejmowały gradację odpowiedzialności związanej z nią kar. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że branża gier i zakładów jest sferą rynku o dużym poziomie złożoności, podlegającą licznym zmianom pod wpływem oczekiwań klientów. Kontrolerzy powinni być wyposażeni w odpowiednią wiedzę, pozwalającą im w sposób obiektywny oraz wyważony oceniać zjawiska, z którymi się spotykają. Z tego powodu w wielu krajach wydzielono na potrzeby nadzoru nad działalnością hazardową specjalne komisje nadzoru wyposażone w odpowiednie kwalifikacje i często wsparte doświadczeniami branżowymi.

Podsumowując zatem obecne wyzwania branży hazardowej w Polsce, należy wymienić przede wszystkim dwa: wybór hazardu przez grupy przestępcze jako „zasłony” do prania brudnych pieniędzy oraz przegląd funkcjonowania ustawy o grach hazardowych po 5 latach od nowelizacji. W kwestii literalnego podejścia do przepisów, eksperci Global Compact nie mogli całkowicie potwierdzić

tej tezy, ale zdecydowanie potwierdziły się doniesienia o aktywności nielegalnych podmiotów funkcjonujących bez posiadania odpowiedniego zezwolenia lub koncesji. Po zapoznaniu się z szeregiem publikacji eksperci Global Compact uznali, że funkcjonowanie branży hazardowej w Polsce, w połączeniu z kampaniami społecznymi oraz profilaktyką zdrowotną, nie skutkuje niepokojącymi skutkami w obszarze zdrowia. Co więcej, Krajowa Administracja Skarbowa profilaktycznie wdrożyła akcję „Hazard? Nie daj się wciągnąć”, która wystartowała w 2018 roku<sup>17</sup>, a jej celem jest uświadamianie, czym jest hazard, jakie konsekwencje może nieść ze sobą utrata kontroli nad tą formą rozrywki oraz do czego prowadzi uzależnienie od hazardu.



### WYZWANIA KAS

- 1 Wykorzystywanie przez nielegalne podmioty hazardu jako „przykrywkę” dla prania brudnych pieniędzy
- 2 Przegląd ustawy o grach hazardowych po 5 latach od nowelizacji
- 3 Funkcjonowanie podmiotów bez zezwoleń i koncesji

## FINANSE

Branża hazardowa, pomimo trudności w obszarze regulacyjnym, radzi sobie dobrze na rynku. Nie należy jednocześnie bagatelizować opisywanych wcześniej restrykcji dotyczących organizacji gier losowych oraz ich reklamowania. To właśnie w świetle tych ograniczeń regulacyjnych od lat branża hazardowa musi się mierzyć z działalnością szarej strefy w postaci nielegalnych bukmacherów i serwisów internetowych oferujących gry hazardowe. Nielegalne podmioty bowiem lekceważą ograniczenia reklamowe i, licząc na zwiększone zainteresowanie

oraz zwiększone zyski, reklamują się szczególnie w sieci. Te podmioty nie odprowadzają podatków i tym samym popełniają najczęściej przestępstwa skarbowe. Jednak wiedza użytkowników rynku najczęściej jest bardzo mała i, co za tym idzie, nie wiedzą oni, że również łamią prawo. Podmioty z szarej strefy bowiem skutecznie wykorzystują luki prawne i zabiegi socjotechniczne, aby wprowadzić iluzję legalności i niejako „odciążyć” sumienie lub wątpliwości, jakie mogą się zbierać w potencjalnym graczach. Przypadek ten nie jest



**Na całym świecie nielegalny hazard online jest wykorzystywany nie tylko w ramach szarej strefy, a zatem omijania płacenia podatków, aby grupy przestępcze mogły zwiększyć swoje zyski, ale też, jak wspomniano wcześniej w raporcie, aby „wyprać” nielegalne zyski.**

tylko charakterystyczny dla Polski. Na całym świecie nielegalny hazard online jest wykorzystywany nie tylko w ramach szarej strefy, a zatem omijania płacenia podatków, aby grupy przestępcze mogły zwiększyć swoje zyski, ale też, jak wspomniano wcześniej w raporcie, by „wyprać” nielegalne zyski. Warto wskazać daleko idący problem, np. w Chinach, gdzie w samym 2020 roku chińska policja zamknęła 1700 nielegalnych platform oraz 1400 podziemnych banków, których nielegalne transakcje miały przekroczyć równowartość 153 mld dolarów (sic!)<sup>18</sup>.

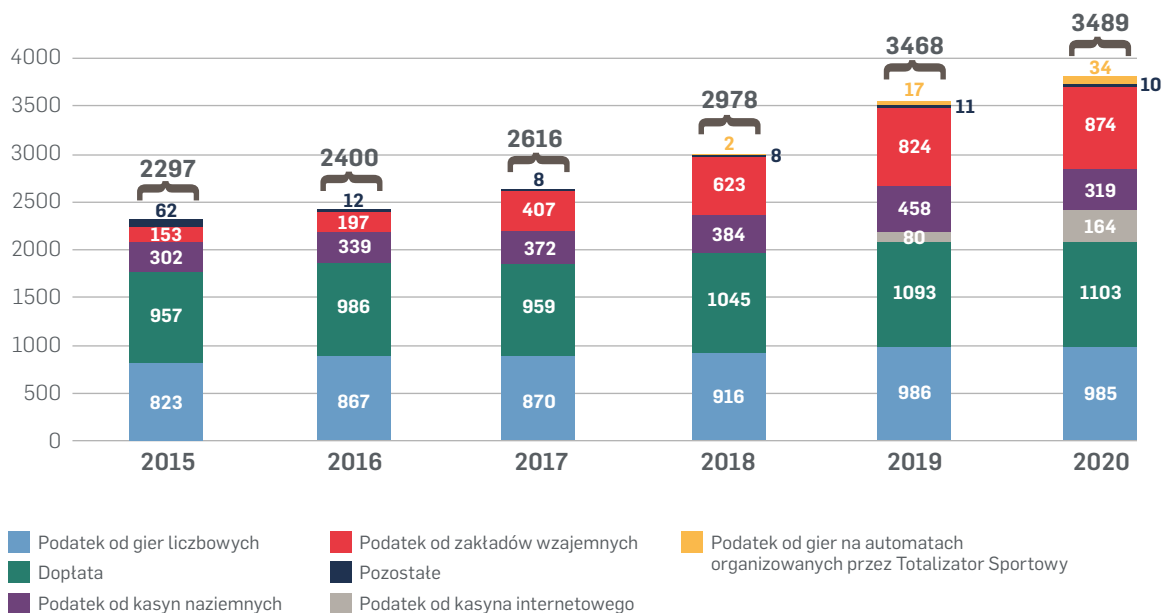
Kiedy tworzony jest niniejszy raport, nie mamy jeszcze dostępu do kompletu informacji z Ministerstwa Finansów o wpływach podatkowych z hazardu, dlatego też posłużymy się informacjami opublikowanymi w raporcie „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2020/21”. Wynika z niego, że wpływy do Skarbu Państwa z tytułu legalnego hazardu sięgnęły w 2020 roku prawie 3,5 mld zł. Na szczególną uwagę zasługuje zwiększona dynamika wpływów podatkowych od roku 2018. Dostrzegamy tutaj wpływ zmiany UGH i liberalizacji przepisów dotyczących reklamowania legalnego hazardu. Nasza interpretacja jest podyktowana istotnym wzrostem z wpływów podatku od zakładów wzajemnych, a to właśnie gry hazardowe i zakłady wzajemne online stanowiły największe wyzwanie w zwalczaniu szarej strefy. Eksperti Global Compact nie zetknęli się w swoich pracach z informacjami o skokowym wzroście zainteresowania hazardem

online w okresie 2017-2018, **zatem można przyjąć, że skokowy wzrost wpływów podatkowych odbył się kosztem ograniczania szarej strefy, co jest jednoznacznie pozytywnym sygnałem i wielkim wspólnym sukcesem branży reprezentującej legalny hazard, jak również administracji państwowej.**



**(...) można przyjąć, że skokowy wzrost wpływów podatkowych odbył się kosztem ograniczania szarej strefy co jest jednoznacznie pozytywnym sygnałem i wielkim wspólnym sukcesem branży reprezentującej legalny hazard jak również administracji państwowej.**

### Wpływy do budżetu państwa z działalności hazardowej (podatek od gier i dopłata) – w mln PLN



Źródło: Ministerstwa Finansów

<sup>18</sup> „Podziemne banki, hazard, pranie pieniędzy: chińskie problemy z płatnościami mobilnymi” aleBank.pl 23.12.2021 <https://alebank.pl/podziemne-banki-hazard-pranie-pieniedzy-chinskie-problemy-z-płatnościami-mobilnymi/?id=353637&catid=32532&cat2id=32534>dost. 03.04.2022

W trakcie analiz prowadzonych przez ekspertów Global Compact udało się ustalić, że w ujęciu udziału w PKB szara strefa kurczy się, jednak w wartościach bezwzględnych wzrasta. Z tego też powodu należy ostrożnie podchodzić do interpretacji mówiących, że skoro legalny biznes rośnie, to z pewnością kosztem szarej strefy – może bowiem to również oznaczać, że legalny biznes rośnie wraz z szarą strefą. W tym wypadku jednak po przeanalizowaniu nie tylko danych ilościowych mówiących o wpływach podatkowych, ale też innych aspektach zmierzających do zwalczania szarej strefy w branży hazardowej, skłonni jesteśmy przyznać, że **postępy legalnej branży hazardowej odbywają się kosztem ograniczenia działań nielegalnego hazardu**. Warto także wskazać, że

## REGULOWANIE HAZARDU

Z powodów opisanych w poprzedzających podrozdziałach płynnie istotny wniosek, znany od lat dla wielu krajów – rynek hazardu musi być regulowany. Najczęstszymi regulacjami są wydawane przez państwa koncesje czy pozwolenia. Wszelkie działania regulacyjne mają na celu ochronę graczy poprzez monitorowanie podmiotów działających zbyt agresywnie lub nieetycznie, co może prowadzić do problemów finansowych oraz zdrowotnych. Dodatkowym aspektem jest także konieczność

## RYNEK

Rynek gier hazardowych rośnie, wraz z nim rosną przychody legalnych operatorów. Po nowelizacji ustawy o grach hazardowych w opinii legalnych uczestników rynku szara strefa zaczęła być ograniczana. Oczywiście wzrost branży odnotowujemy nie tylko jako ograniczanie szarej strefy, ale wzrost zainteresowania samymi grami hazardowymi w ogóle. Należy przyznać jednoznacznie, że zainteresowanie szczególnie wzrosło w trakcie pandemii. W trakcie naszych badań jakościowych zapytaliśmy wybrane osoby z branży finansowej o zainteresowanie hazardem. Okazuje się, że osoby posiadające pewne doświadczenie w inwestycjach finansowych również postrzegają gry hazardowe jako jeden z rodzajów inwestowania – warunkiem tutaj jest dobra znajomość sportu i znajomość obstawiania zakładów bukmacherskich.

Ponownie jednak branża stoi przed wyzwaniem, aby docierać do swoich klientów i edukować ich o tym, które zakłady są legalne, a które nie są. Ze względu na popularyzację rozwiązań online w trakcie pandemii koronawirusa wzrosło również zainteresowanie zakładami wzajemnymi online. Dziennikarze programu „Raport” Polsatu opisywali nielegalne podziemie gier hazardowych online: „kwitło jak grzyby po deszczu”, sygnalizując

sama branża zaproponowała zmiany w regulacjach, między innymi poprzez zwiększenie kompetencji kontrolnych ministra właściwego do spraw finansów publicznych nad podmiotami legalnie urządzającymi gry hazardowe, a zmiany te zostały wprowadzone w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu z 1 marca 2018 roku. Ekspert Global Compact nie wykluczają, że i ta regulacja mogła mieć wpływ na wzrost wpływów do Skarbu Państwa z tytułu legalnego hazardu (o ponad 1 mld zł większe niż przed nowelizacją UGH, czyli przed 2017 rokiem), a jeśli nie bezpośredni wpływ na przychody SP, to z pewnością na ograniczenie możliwości funkcjonowania podmiotów z szarej strefy.

monitorowania rynku hazardu ze względu na nagminne wykorzystywanie działalności hazardowej jako fasady dla procesu prania brudnych pieniędzy.

Szczególnie trudnym zagadnieniem dotyczącym regulowania rynku legalnego hazardu jest zapewnienie jego monitorowania oraz poziomu obciążenia podatkowego oraz informacyjnego na tyle w niewielkim stopniu, aby nielegalna alternatywa nie była zbyt kusząca dla graczy.

również, że uzależnieni stają się także 15-latkowie<sup>19</sup>. Dziennikarze opisywali tutaj także przypadek rozbitego przez grupę specjalną służby celno-skarbowej ze Szczecina punktu nielegalnego hazardu. Punkt ten miał mieścić się w nieczynnym salonie fryzjerskim.

W Polsce funkcjonuje 23 operatorów zakładów wzajemnych (z Totalizatorem Sportowym jako monopolistą w obszarze kasyna internetowego (Total Casino) oraz loterii, z wyłączeniem loterii promocyjnych). Tym samym inne podmioty świadczące gry hazardowe z serwerami poza granicami Polski są nielegalne. Dotychczas państwo zamknęło prawie 25 tys. takich nielegalnych stron, jednak chęć „łatwego i szybkiego” zarobku w sieci powoduje, że tego typu zakłady wciąż są popularne. Zyski z nielegalnej działalności dla podmiotów z szarej strefy są wysokie dzięki unikaniu opłat i danin publicznych.

Przedstawiciele legalnego hazardu w Polsce wielokrotnie przypominali, że jednym z wyzwań nielegalnego hazardu jest budowanie uludy legalności. Nielegalny hazard nie przestrzega ograniczeń reklamowych i tym samym buduje fałszywe poczucie, że jest to gra legal-

<sup>19</sup> „Raport” o podziemiu hazardowym. Uzależnienie są nawet 15-latkowie”, pilsatnews.pl 26.04.2021 <https://www.pilsatnews.pl/wiadomosc/2021-04-26/raport-o-podziemiu-hazardowym-uzaleznieni-sa-nawet-15-latkowie/dost.28.03.2022>



na. Zgodnie z ostrzeżeniami przesłanymi przez przedstawicieli legalnego hazardu, opisanymi w raporcie „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2020/21”<sup>20</sup>, należy zachować ciągłość działania legalnego hazardu. Przyczyną jest to, że konsumenci i gracze nie wiedzą, dlaczego punkt przestał funkcjonować i z tego powodu sięgają po inną, działającą alternatywę. W ten sposób nieświadomi gracze przenoszą się do szarej strefy. Popularność hazardu internetowego w trakcie pandemii

wzrosła tak bardzo, że portale do gry stały się przez jakiś czas popularniejsze od portali randkowych<sup>21</sup>. Potwierdzają to nie tylko podmioty monitorujące pobieranie oraz aktywność wybranych aplikacji mobilnych, ale także przedstawiciele branży finansowej, monitorując statystyki przepływów finansowych<sup>22</sup>. Według nich wzrost zainteresowania platformami tego rodzaju był wyższy o 84% niż w roku 2019.

## SZARA STREFA W BRANŻY HAZARDOWEJ

W opublikowanym w grudniu 2021 roku raporcie ONZ na temat nielegalnego hazardu, szacowana łączna liczba nielegalnych zakładów rocznie na świecie wynosi 1,7 biliona (10<sup>12</sup>) dolarów<sup>23</sup>. Przykładowo sam rynek Stanów Zjednoczonych w 52% składa się z nielegalnego hazardu (czy według terminologii, jaką posługujemy się w naszych raportach, z szarej strefy). W Polsce szacujemy, że ten wynik jest bardziej korzystny. Z rozmów z przedstawicielami legalnego hazardu wynika, że mniej niż połowa rynku hazardu online to szara strefa i należy dążyć do tego, by te proporcje poprawiać. Jak można zauważyć, problem Polski nie jest odosobniony na świecie. W Azji organizacje zrzeszające legalne podmioty zajmujące się hazardem, jak np. *Asian Racing Federation*, posiadają całe wewnętrzne zespoły zajmujące się zwalczaniem nielegalnej działalności hazardowej (w wypadku ARF mowa o *Anti-Illegal Betting Taskforce*) oraz współpracą z organami państwowymi celem ograniczenia szarej strefy. Podmioty te nie tylko współpracują z organami państwowymi, ale też podmiotami międzynarodowymi, jak właśnie inicjatywa sekretarza generalnego ONZ - UN Global Compact lub biura Narodów Zjednoczonych, jak UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*).

W Polsce nielegalny hazard nie jest tak silny i rozbudowany, jak ma to miejsce w USA czy Azji, ale wciąż jest aktywny. W Polsce przede wszystkim rozwinęła się szara strefa hazardu online, który, dzięki funkcjonowaniu w cyberprzestrzeni, może skutecznie unikać prawa poprzez legitymizowanie się prawem innego kraju oraz unikaniu organów kontroli oraz organów siłowych.

Nie należy jednak tego odczytywać jako prymatu przestępczości hazardowej w zakresie gier online nad nielegalnym urządzeniem gier na automatach. Należy zwalczać każdą formę nielegalnego hazardu – zarówno w formie online (hazardu „z domu”) jak i w pozostałych formach. Należy zwrócić jednakże uwagę na inny rodzaj wyzwania, jaki niesie ze sobą zwalczanie hazardu internetowego – łatwość jego zaprojektowania i docierania do graczy oraz relatywnie wysoką zdolność do „zamknięcia” przedsięwzięcia oraz „otworzenie” go na nowo bez ponoszenia znacznych strat dla organizatorów tej nielegalnej formy.

## SZACUNKI SZAREJ STREFY HAZARDU W POLSCE

Według szacunków firmy H2 Gambling Capital (H2GC), rynek hazardu online w Polsce był wart 3,4 mld złotych w 2021 w ujęciu przychodu brutto operatora (ang. *Gross Gambling Revenue, GGR*) czyli różnicy między wpłatami graczy a wypłaconymi nagrodami. Jest to jednocześnie rynek bardzo dynamiczny, ponieważ, wedle szacunków H2GC, wzrost między 2018 a 2021 jest niemal dwukrotny. Zgodnie z prognozą H2GC dynamika rynku zacznie hamować i do 2026 wzrośnie do nieco ponad 4,1 miliarda złotych. Według autorów opracowania, udział szarej

strefy w GGR branży spada z 37% w 2018 roku do 22% w roku 2021, co w wartości bezwzględnej oznacza 745 milionów złotych. W swoich prognozach firma H2GC zakłada utrzymanie się szarej strefy na tym poziomie 22%,<sup>24</sup> choć według danych za pełny rok 2021 wartość ta była niższa niż prognozowana i wyniosła 17,9%).<sup>24,25</sup>

<sup>20</sup> „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2020/2021” str. 73

<sup>21</sup> „Polacy przestali się interesować randkami. Zamiast tego poszli w rozgrywki w kasynach online” 01.07.2021 brief.pl <https://brief.pl/polacy-przestali-sie-interesowac-randkami-zamiast-tego-poszli-w-rozgrywki-online-w-kasynach/dost>. 28.03.2022

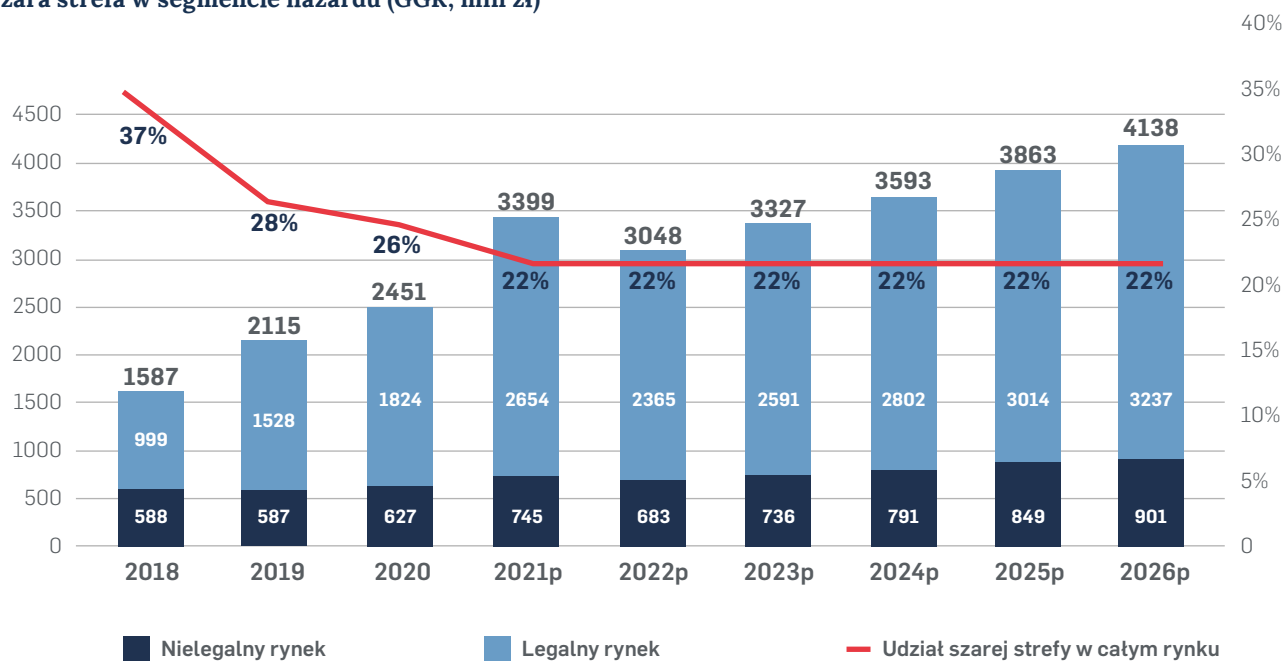
<sup>22</sup> „Za co płaciliśmy BLIKiem w czasie pandemii?” 20.08.2020 aleBank.pl <https://alebank.pl/za-co-placilismy-blikiem-w-czasie-pandemii/?id=338368&catid=22869dost>. 28.03.2022

<sup>23</sup> „Illegal betting and sport. Global report on corruption in sport” United Nations Office on Drugs and Crime

<sup>24</sup> Szara strefa gier hazardowych online w Polsce w latach 2017-2021 i prognoza do roku 2026, H2 Gambling Capital, 2021 r.

<sup>25</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/sytuacja-na-rynku-gier-hazardowych-online>

Rysunek 3.  
Szara strefa w segmencie hazardu (GGR, mln zł)



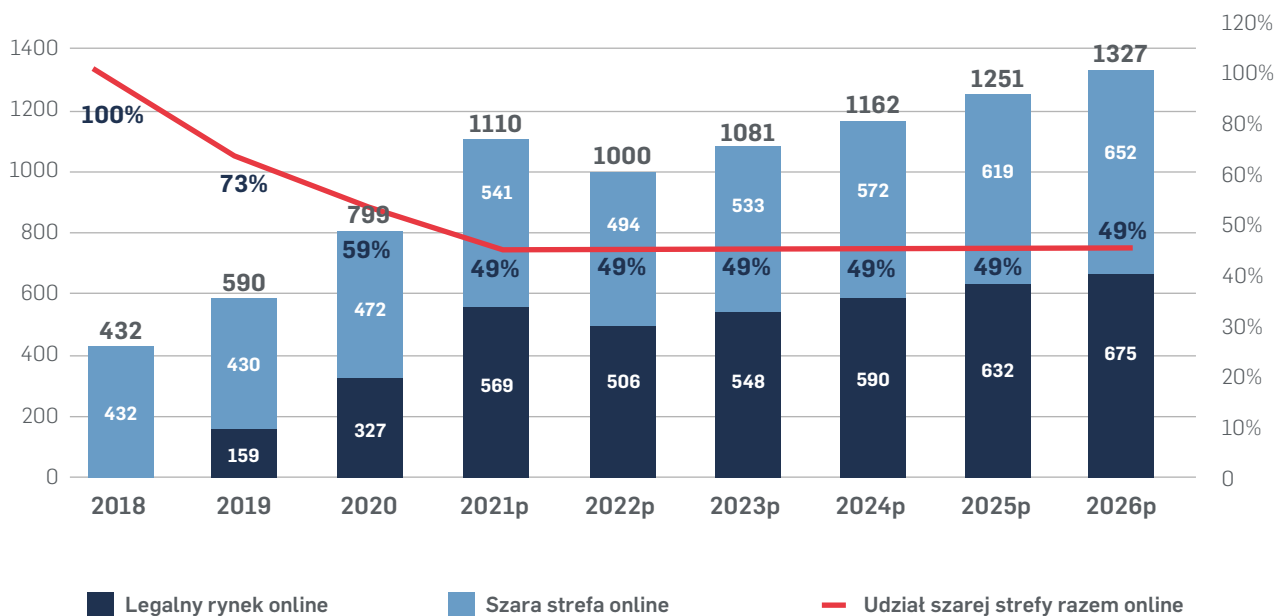
Źródło: Szara strefa gier hazardowych online w Polsce w latach 2017-2021 i prognoza do roku 2026, H2 Gambling Capital

W przypadku segmentu kasyn online udział szarej strefy jest zdecydowanie wyższy, między innymi z powodu braku lub niewystarczających barier przed działaniem

zagranicznych portali na polskim rynku bez uzyskania koncesji.



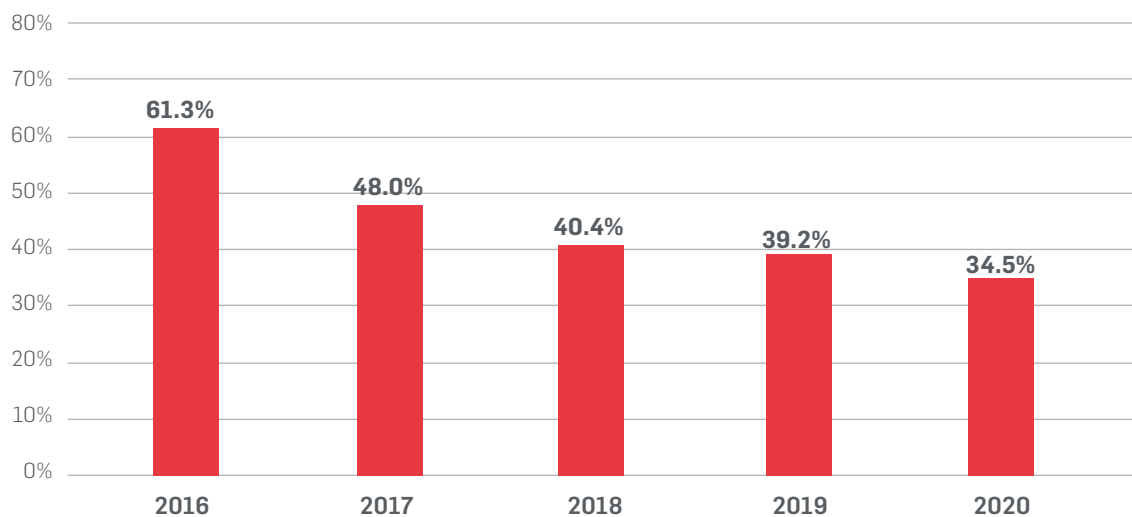
**Rysunek 4.**  
Szara strefa w segmencie kasyn online (GGR, mln zł)



Źródło: Szara strefa gier hazardowych online w Polsce w latach 2017-2021 i prognoza do roku 2026, H2 Gambling Capital

Mniej optymistycznie tempo redukcji szarej strefy w hazardzie online szacuje firma doradcza EY.

**Rysunek 5.**  
Szara strefa na rynku hazardowym online (% GGR)



Źródło: Szara strefa na rynku hazardowym online, EY, kwiecień 2021

EY w raporcie ocenia skuteczność walki z szarą strefą online jako umiarkowaną, wskazując, że spadek udziału nielegalnych operatorów w przychodach netto rynku wynikał głównie z dynamicznego rozwoju całego segmentu online.<sup>26</sup>

## PROFILAKTYKA ZDROWOTNA

Wspieranie legalnego hazardu jest ważne dla korzystających z niego. Jak można przeczytać na stronie Ministerstwa Zdrowia: „W 2009 r. powołano Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych, którego dysponentem jest minister zdrowia. Jest to państwowy fundusz celowy, a jego przychód stanowi 3% wpływów z dopłat od gier objętych monopolem państwa.

Jednostką zarządzającą Funduszem w imieniu ministra zdrowia jest Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, które na zlecenie ministra przygotowało założenia pięciu programów obejmujących:

1. badania,
2. profilaktykę,
3. podnoszenie jakości programów profilaktycznych i terapeutycznych,
4. działania edukacyjno-informacyjne,
5. rozwiązywanie problemów wynikających z uzależnienia.”

Z dniem 1 stycznia 2022 r. na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw, Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii oraz Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zostały przekształcone w Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom.

Jak podawano wcześniej w raporcie, nielegalny hazard – szara strefa – nie odprowadza żadnych danin państwowych, podszywając się pod legalny hazard. Tym samym nie są gromadzone środki na zasilenie Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych. Należy przy tym zauważyć, że KAS oraz Fundusz prowadzą także działalność profilaktyczną, uświadamiającą i przeciwdziałającą możliwemu nadużywaniu gier hazardowych przez osoby o takich skłonnościach. Jak opisywaliśmy na początku rozdziału, są kraje, gdzie problematyka zdrowotna związana z nadużywaniem hazardu nasiliła się podczas pandemii (przykład Portugalii) oraz kraje, gdzie pandemia nie wpłynęła niekorzystnie na graczy i w których nie zaobserwowano istotnych zmian (kraje skandynawskie i Niemcy). Należy zwrócić uwagę, że te

Oba przytoczone raporty posługują się odmienną metodologią, stąd znacznie różniące się wyniki – problem typowy dla wszystkich badań nad trudno obserwowalnym zjawiskiem, jakim jest szara strefa.

kraje zwalczają skutecznie problemy zdrowotne na tle uzależnień wśród swoich obywateli szczególnie skutecznie. A zatem dzięki dbaniu o legalny obrót towarami i usługami nie tylko powiększają swój rynek, rozwijając go i zapewniając wpływy do Skarbu Państwa, ale także profilaktycznie przeciwdziałają sytuacjom niepożądanym. Dzięki temu udaje się zapobiegać zwiększonym wydatkom państwowym z tytułu powstałego już problemu poprzez edukację i profilaktykę. Największymi zwycięzcami pozostają tu konsumenci, którzy mają zapewniony dostęp do tych dóbr i usług, jakich chcą, jednocześnie będąc informowani przez państwo.

Jest to kolejny powód i przykład, dlaczego należy zwalczać szarą strefę w branży hazardowej, ale też pokazywać, jak powinien wyglądać „zdrowy” rynek hazardowy, aby zapewnić konsumentom (graczom) to, czego mogą oczekiwać, jednocześnie dbając o ich bezpieczeństwo. W tych relacjach wygrane jest też państwo, które posiada zdrowy rynek i społeczeństwo, a także dochody na poziomie odpowiadającym zainteresowaniem rynku.

Nie można jednak nie wspomnieć o przestrodze, jaką jest bardzo niezdrowy rynek hazardu na świecie oraz przykłady płynące np. z Azji. Skorumpowany i przesiąknięty przestępczością rynek nielegalnego hazardu jest daleki od dyskusji na tematy zdrowotne samych graczy. Mafie hazardowe stosują tak drastyczne środki jak zastraszanie i okaleczanie graczy, groźby pod adresem sportowców i ich rodzin, a także zastraszanie i przemoc wobec przedstawicieli państwa, np. sędziów<sup>27</sup>. Rynek całkowicie pod kontrolą mafii nie respektuje prawa i zachęca do grania wszystkich, lekceważąc możliwości graczy, ich potencjalne problemy zdrowotne, a także wypłacalność, niszczy zdrową rywalizację oraz wpływa na organy państwowe. Dlatego też tak ważne jest przeciwdziałanie szarej strefie, dbałość o bezpieczeństwo i zdrowie graczy, dławienie w zarodku prób rozwoju szarej strefy oraz wspieranie wszelkich działań mających na celu promowanie kontrolowanego legalnego hazardu.

<sup>26</sup> Szara strefa na rynku hazardowym online, EY, kwiecień 2021

<sup>27</sup> The Straits Time <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/youll-regret-this-yakuza-gang-boss-threatens-judge-in-japan-over-death-sentence> dost. 22.04.2022

## ROLA KRAJOWEJ ADMINISTRACJI SKARBOWEJ W KSZTAŁTOWANIU SIĘ LEGALNEGO RYNKU HAZARDU W POLSCE

Krajowa Administracja Skarbowa współpracuje z branżą hazardową na dwóch płaszczyznach: jedna jest związana z kwestiami regulacyjnymi, druga dotyczy stricte zwalczania szarej strefy. Przykładem takiej współpracy jest zawarta z KAS umowa współpracy z Totalizatorem Sportowym. Oczywiście każda taka forma współpracy mającej na celu ograniczanie szarej strefy wymaga utworzenia określonych ram – w tym przypadku pomiędzy Totalizatorem Sportowym a KAS tak, aby każda ze stron wiedziała, na co może liczyć w ramach tejże współpracy. Warto przy tym nadmienić, że branża paliw płynnych uznawana za przykład największego sukcesu w zwalczaniu szarej strefy oparta była o ścisłą współpracę branży oraz organów państwa. Opisywany zatem przykład współpracy KAS z branżą hazardową stanowi istotny fundament w ograniczaniu szarej strefy i zwalczaniu nielegalnego hazardu, ponieważ obie współpracujące strony mają wspólny cel, ale mogą także wymieniać się wiedzą i doświadczeniami. Branża hazardowa bowiem może na bieżąco przekazywać informacje na temat aktywności szarej strefy, a także prowadzić szkolenia tematyczne w tym zakresie. Jednocześnie trzeba mieć w świadomości, że samo przekazywanie informacji nie powoduje ograniczenia szarej strefy. KAS otrzymuje bowiem informacje z wielu źródeł, w tym także od innych służb. Warunkiem skuteczności zwalczania nielegalnego rynku pozostaje więc nieuchronność kary, jaka powinna zostać nałożona na grupy przestępcze, a zatem największy ciężar odpowiedzialności spoczywa tutaj na wymiarze sprawiedliwości. Dodatkowo należy przypomnieć, że metody działania nielegalnych podmiotów często się zmieniają. Dlatego też nie należy jednocześnie całkowicie umniejszać zaangażowaniu branży oraz wiedzy i doświadczeniu branżowemu. Między innymi dzięki niemu bowiem możliwe jest znacznie wcześniejsze identyfikowanie oraz informowanie o takich działaniach. Przykładem może być wskazywanie nielegalnych domen do blokowania na mocy obowiązujących

przepisów. Przekazywanie takich informacji w charakterze sygnalistów (tzw. *whistleblowing*) i w ramach dobrej współpracy pozwala chronić zarówno graczy, jak również Skarb Państwa przed wyprowadzaniem środków oraz unikaniu płacenia danin publicznych, które odprowadzają legalne podmioty.

Biorąc pod uwagę zmiany, jakie można zaobserwować w informowaniu o legalnym hazardzie oraz coraz lepszemu zwalczaniu nielegalnego hazardu z szarej strefy, Global Compact ocenia bardzo dobrze współpracę branży i Krajowej Administracji Skarbowej, co znajduje potwierdzenie w rozmowach z przedstawicielami legalnych podmiotów w branży hazardowej.



**Opisywany zatem przykład współpracy KAS z branżą hazardową stanowi istotny fundament w ograniczaniu szarej strefy i zwalczaniu nielegalnego hazardu, ponieważ obie współpracujące strony mają wspólny cel, ale mogą także wymieniać się wiedzą i doświadczeniami. Branża hazardowa bowiem może na bieżąco przekazywać informacje na temat aktywności szarej strefy, a także prowadzić szkolenia tematyczne w tym zakresie.**

## JAKIE DODATKOWE DZIAŁANIA POZWOLĄ OGRANICZAĆ SZARĄ STREFĘ W POLSCE?

### Zmiana w obciążeniach fiskalnych gier i zakładów

Specjaliści firmy doradczej EY pokusili się o oszacowanie szarej strefy na rynku gier hazardowych online. Ich zdaniem wartość obrotów w szarej strefie wyniosła w 2020 roku 12,6 mld zł, co ma odpowiadać za prawie 47% rynku, w przypadku GGR jest to ok. 1,1 mld zł i 34,5%.

Rynek ten jest szczególnie narażony na występowanie w nim zjawiska szarej strefy. Można więc przewidywać, że w przyszłości jego wzrostowi będzie towarzyszyć także wzrost szarej strefy.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Szara strefa na rynku hazardowym online, EY, kwiecień 2021

Jako jedną z głównych przyczyn szarej strefy specjaliści EY wskazują wysokie obciążenia podatkowe, które średnio za rok 2020 wyniosły 38,5% i były jednymi z najwyższych na świecie. Jak prezentował to model matematyczny przez nich przedstawiony, wzrost efektywnej stawki podatkowej na rynku hazardowym o 1% prowadzi do spadku przychodów netto legalnych operatorów rynku online o 1,24%.<sup>29</sup>

Ma to swoją przyczynę w tym, że podmioty, które nie odprowadzają części opłat i podatków są w stanie zaproponować graczom większe nagrody. To z kolei powoduje zwiększenie atrakcyjności nieuczciwych platform. Ci sami eksperci udowodniali, że w krajach, w których istnieją większe bariery wejścia na rynek podmiotów z branży, większy jest udział nielegalnych operatorów w rynku<sup>30</sup>. Wzrost liczby operatorów legalnych nie świadczy o tym, że obciążenia są niskie – zważywszy, że podatkiem od wygranych obciążeni są ostatecznie gracze. Świadczy to jedynie o wzrastającym zainteresowaniu graczy tego typu rozrywką oraz miejscu na rynku dla nowych podmiotów. Te jednak wciąż muszą zmagać się ze wzrastającą konkurencją nieuczciwych, nielegalnych podmiotów.

W związku z powyższym, Polacy mają dostęp do produktów zaliczanych do najmniej atrakcyjnych na świecie. Proponowany kierunek zmian powinien zmierzać do tego, by obciążenia fiskalne w całej branży opierały się o marżę brutto operatora (ang. *Gross Gaming Revenue*, czyli różnicę pomiędzy wpłaconymi stawkami, a wypłaconymi wygranymi), a nie jego przychód, czyli stawkę zakładu uiszczaną przez gracza. Powoduje to opodatkowanie operatora gier, a nie graczy bezpośrednio.

Opodatkowanie operatorów gier hazardowych podatkiem od przychodu brutto (GGR) jest w przypadku tej branży szeroko stosowanym na świecie rozwiązaniem. Stawki podatków wahają się od kilkunastu do kilkudziesięciu procent w zależności od kraju. Nie ulega wątpliwości, że obciążenie fiskalne w postaci podatku od przychodu brutto, daje operatorom większą elastyczność w działaniu i większe możliwości do bardziej efektywnego zarządzania biznesem.

W ramach potencjalnych zmian w obszarze fiskalnym, postuluje się również wprowadzenie opartej o GGR podstawy do naliczania dopłat monopolisty do loterii pieniężnych i gier liczbowych. Ujednoczenie podstawy naliczenia zarówno podatków jak i dopłat uprości system fiskalny w branży i zwiększy przejrzystość działania Totalizatora Sportowego w obszarze LOTTO. Klienci bowiem, jak pokazują badania przeprowadzone przez

Totalizator, nie są świadomi, że cena, jaką płacą za kupony gier liczbowych i losy loterii pieniężnych, nie jest równoznaczna stawce biorącej udział w grze (dopłata, która przeznaczana jest na sport i kulturę, nie jest bowiem częścią stawki).

Z przytoczonych powodów należy uznać podatek od GGR jako najlepsze obecnie narzędzie zwalczania szarej strefy w branży hazardowej w Polsce. Wysokość rekomendowanego podatku jest przedmiotem dyskusji i proponujemy wspólne prace resortu finansów oraz legalnych operatorów gier hazardowych nad wypracowaniem wspólnego stanowiska, które przyczyni się do ograniczenia szarej strefy, a tym samym poprawienia sytuacji na rynku polskim.



#### STAWKA PODATKU OD GIER WYNOŚI DLA:

1. loterii fantowej i gry bingo fantowe – 10%
2. loterii pieniężnej – 15%
3. gry liczbowej – 20%
4. gry bingo pieniężne, gry telebingo, loterii audiotekstowej i pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera – 25%
5. gry na automacie, gry cylindrycznej, gry w kości, gry w karty, z wyłączeniem pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera – 50%
6. zakładów wzajemnych na sportowe współzawodnictwo zwierząt na podstawie zezwoleń udzielanych wyłącznie na ich urządzenie – 2,5%
7. zakładów wzajemnych innych niż wymienione w pkt 6 – 12%.

<sup>29</sup> Szara strefa na rynku hazardowym online, EY, kwiecień 2021

<sup>30</sup> <https://www.pb.pl/miliardy-plyna-na-zagraniczny-hazard-1114601> [dostęp 20.04.2022]

## Zwiększenie świadomości społecznej w zakresie hazardu

Bardzo ważnym zagadnieniem w kontekście efektywnej walki z szarą strefą rynku gier i zakładów wzajemnych jest zapewnienie graczom dostępu do informacji o legalnych operatorach działających w branży. Podmioty działające w szarej strefie nie przestrzegają przepisów dotyczących zakazu reklamy, promocji oraz obowiązków informacyjnych. Dlatego tak istotne jest, by kształtować świadomość graczy na temat istnienia szarej strefy w hazardzie. Wielu z nich nie zdaje sobie bowiem sprawy, że mogą brać udział w nielegalnej grze.

Według badań przeprowadzonych przez Totalizator Sportowy w 2018 oraz 2021 roku na osobach, które przyznały, że grały w kasynach offshore, ponad 50% z nich nie zdawała sobie sprawy z tego, że grali nielegalnie, a ponad 20% wykazało brak zainteresowania tym czy rozrywka ta była legalna czy nie. Są to znamiona poważnego problemu związanego ze świadomością zagrożeń związanych z grą w szarej strefie.

Przyjęcie rozwiązania umożliwiającego komunikację legalnie organizowanych gier hazardowych może nieść ze sobą szereg pozytywnych skutków. Przede wszystkim może sprawić, że gracze będą mogli w sposób świadomy wybierać gry hazardowe oferowane przez podmioty

działające zgodnie z prawem. Gracz musi mieć świadomość, że gra u nielegalnych operatorów jest zagrożona wysokimi karami – a jednocześnie musi mieć możliwość weryfikacji legalności operatora. To legalnie działające podmioty, w przeciwieństwie do operatorów z szarej strefy, wdrażają szereg rozwiązań (m.in. Regulamin Odpowiedzialnej Gry), które mają na celu ochronę zdrowia i pieniędzy graczy.

Należy jednocześnie zauważyć, że Ministerstwo Finansów publikuje na bieżąco aktualizowaną listę legalnych operatorów gier hazardowych w Polsce. Ponadto, każdy gracz online ma możliwość sprawdzenia, czy strona internetowa, z której korzysta, jest nielegalna, w jawnym i powszechnie dostępnym Rejestrze domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą (<https://hazard.mf.gov.pl>). Te działania w istotnym stopniu przyczyniają się do budowania świadomości graczy w zakresie legalnego hazardu. Niemniej, nie wolno zapominać, że operatorzy nielegalnej rozrywki są bardzo aktywni i dlatego też, pomimo wielu działań, jakie podejmuje MF, zwracamy uwagę na ten aspekt, aby podejmować wszelkie starania oraz aktywności, by dalej zwiększać świadomość społeczną w zakresie legalnego hazardu.<sup>31</sup>

## Komisja Nadzoru Hazardu

Po raz kolejny rekomendujemy utworzenie specjalnego podmiotu, którego głównym zadaniem byłaby kontrola branży hazardowej na wzór Komisji Nadzoru Finansowego. Uzasadnia to coraz większa skala branży hazardowej oraz coraz bardziej skomplikowane zagadnienia, z którymi muszą mierzyć się organy państwa – nie tylko w zakresie podatków, ale także zdrowia, bezpieczeństwa publicznego czy zwalczania przestępczości zorganizowanej.

Specjalna jednostka, zajmująca się zarówno kwestiami regulaminów gier i zakładów, dobrych praktyk, jak i wskazywania praktyk, które powinny być przedmiotem działań Krajowej Administracji Skarbowej znacznie wzmocniłaby możliwości administracji w radzeniu sobie z opisywanym tu zagadnieniem. Taka Komisja powinna być także wyposażona w efektywne narzędzia pozwalające na sprawowanie kontroli nad całością rynku.

Postulowany zakres kompetencyjny Komisji mógłby objąć takie działania, jak:

- nadzór nad podmiotami oferującymi gry hazardowe, zarówno online, jak i stacjonarnie;
- udzielanie koncesji i zezwoleń;
- prowadzenie postulowanej Centralnej Listy Zaufanych/Niezaufanych Podmiotów Rynku Hazardowego.



**Po raz kolejny rekomendujemy utworzenie specjalnego podmiotu, którego głównym zadaniem byłaby kontrola branży hazardowej na wzór Komisji Nadzoru Finansowego.**

Takie komisje działają już choćby z powodzeniem w Danii, Estonii, Hiszpanii, Holandii, Litwie, Malcie, Niemczech, Norwegii i W. Brytanii. Metoda organizacji podmiotu kontrolnego może być zbliżona do KNF, ale powinna zawierać charakterystyczne rozwiązania wynikające ze specyfiki rynku.

<sup>31</sup> <https://www.podatki.gov.pl/pozostale-podatki/gry-hazardowe/zaklady-wzajemne-i-gry-hazardowe-przez-internet/>

## Zmiana przepisów dotyczących wysokości wygranych

Obecnie obowiązująca Ustawa o grach hazardowych stanowi, że wygrana nie może być niższa od ceny losu lub innego dowodu udziału w grze albo kwoty wpłaconej stawki. Jakkolwiek rozumiemy ideę ochrony graczy, by w przypadku wygranej co najmniej zwróciły się wydatki na stawkę wejściową, jednak wydaje się, że tego typu rozwiązanie jest niepotrzebną blokadą w rozwoju branży hazardowej. Rozwiązanie to w dodatku nie zawsze chroni graczy tak, jak życzył sobie tego ustawodawca.

Niemożliwe staje się wprowadzenie nowych produktów (wspominane przez przedstawicieli branży produkty z gwarantowaną wygraną – mniejszą niż stawka wejściowa, ale pewną). Jak już powtarzaliśmy we wcześniejszych rekomendacjach, zmiany w zakresie wysokości wygranych powinny zmierzać w kierunku obniżenia wysokości minimalnej wygranej. Mogłoby to być ustalenie minimalnej wygranej w formie konkretnego procentu stawki wejściowej. Wraz ze zmianą systemu obciążeń fiskalnych

na powiązany z GGR prawdopodobne jest zwiększenie wpływów do budżetu z tytułu podatków.

Istnieje ryzyko, że pomniejszenie wygranej może przyczynić się do zwiększenia uzależnienia się graczy poprzez chęć „odegrania się” za poniesioną porażkę. Jednak, jak przedstawiły to polsko-francuskie badania, najbardziej uzależniające dla graczy są „znaczące wygrane”. I, choć o tym, co jest znaczącą wygraną, decyduje przede wszystkim psychiczne nastawienie gracza do wygranej, to prof. Lelonek-Kuleta podkreślała, że około połowy badanych za taką wygraną wskazywało ok. 1000 PLN. W dodatku, większość osób biorących udział w badaniu wskazywało, że swoją pierwszą znaczącą wygraną trafiły w loterii (53,9%) lub w zdrapkach (26,6%). Zaledwie 7,2% osób wskazywało na automaty, a 6,2% na zakłady sportowe. Poker to zaledwie 1,5% wskazań. A zatem, taki zarzut może nie być uzasadniony w świetle badań.<sup>32</sup>

## Zmiana przepisów dotyczących gry w pokera

W mocy pozostają również rekomendacje Global Compact w zakresie wdrożenia gier cashowych między graczami. Przede wszystkim danie możliwości organizacji gier cashowych w pokera przez kasyna stacjonarne będzie krokiem w kierunku lepszego uregulowania i rozwoju rynku. Przyczyniłoby się to do zmniejszenia zainteresowania turystyką hazardową do innych państw. Obecnie gry cashowe są nielegalne. Tymczasem to właśnie te gry są najpopularniejsze wśród graczy rekreacyjnych, ze względu na modę wykreowaną w popkulturze.

Jednakże potencjalna legalizacja gier cashowych musi mieć wbudowane mechanizmy zapobiegające praniu brudnych pieniędzy. Zmiany prawne, które mogą mieć pozytywny wpływ na branżę hazardową to m.in. zmiana ograniczenia dot. minimalnej liczby graczy w turnieju gry w pokera (obecnie jest to 10 osób), zmiana podstawy

opodatkowania w turniejach gry w pokera oraz wprowadzenie regulacji prawnych, pozwalających na dołączenie do wspólnej puli graczy z innych krajów w przypadku gry w pokera online (co umożliwi monopolistę w zakresie kasyna internetowego organizację atrakcyjnego dla graczy pokera live).

<sup>32</sup> Raport z polskich badań realizowanych w ramach projektu „Wpływ wygranej w grze hazardowej, przy współdziałaniu czynników psychospołecznych, na trajektorię zaangażowania w hazard – badania polsko-francuskie, KUL 2021, Lublin





BRANŻA HAZARDOWA

EN LA



PRESS  
POWER





## KOMENTARZ BRANŻOWY

W 2021 roku wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku od gier oraz dopłat na fundusze celowe pochodzących ze sprzedaży gier liczbowych i loterii pieniężnych wyniosły ponad 4,3 mld zł. To o 900 mln zł więcej niż w roku poprzednim. Jest to bez wątpienia sukces regulatora oraz przedstawicieli legalnych podmiotów działających na polskim rynku. Sukces ten szedł w parze z poprawą warunków funkcjonowania i ciągłego rozwoju jakości oraz zakresu produktów oferowanych przez przedstawicieli legalnych podmiotów. Niestety z biegiem czasu również nielegalni operatorzy gier i zakładów nauczyli się coraz szybciej dostosowywać do nowej rzeczywistości, oferując swoje usługi w formach dopasowanych do oczekiwań polskich graczy.

Według opracowanego raportu przez firmę H2GC wartość szarej strefy gier hazardowych online w Polsce po wprowadzeniu nowelizacji Ustawy o grach hazardowych z 2016 roku uległa znacznemu zmniejszeniu. W 2020 roku było to ok. 25% wartości całego rynku gier na pieniądze online w porównaniu z ok. 80% w 2016 roku. W wartościach nominalnych szara strefa gier i zakładów online między 2016 rokiem a 2020 rokiem rosła, ale nadal jej wartość nie osiągnęła poziomu z roku 2016. Niestety, w najbliższych latach wzrost szarej strefy w grach online przyspieszy w porównaniu z latami 2017-2020. H2GC prognozuje, że stopa wzrostu nielegalnego rynku do 2026 roku wyniesie średnio 3,9% przy 4,1% wzroście rynku legalnego.

Walka z szarą strefą jest jednym z najważniejszych czynników leżących u podstaw powołania Krajowej Administracji Skarbowej, a jej kluczowa rola w zwalczaniu nielegalnych operatorów hazardowych wzrasta z każdym kolejnym rokiem. Szara strefa nie tylko naraża na straty budżet państwa, lecz także w sposób istotny zagraża bezpieczeństwu graczy. Z tego względu eliminacja tego zjawiska staje się wspólnym celem całego legalnie działającego w Polsce rynku hazardowego. Totalizator Sportowy od samego początku aktywnie wspiera KAS poprzez szereg prowadzonych we własnym zakresie działań. Jako spółka realizująca monopol państwa w dwóch obszarach w sposób szczególnie narażonych na zagrożenia płynące

ze strony szarej strefy – mowa tutaj o kasynie internetowym oraz segmencie gier na automatach prowadzonych poza kasynami gry – jesteśmy do tego szczególnie zobligowani. Mimo że zgodnie z postanowieniami znowelizowanej Ustawy o grach hazardowych zabronione jest prowadzenie działań reklamowych wskazanych wyżej gałęzi naszego biznesu, szukamy innych rozwiązań, które pozwalają skutecznie budować świadomość polskich graczy i wzmacniać dobre praktyki gamingowe w tym zakresie. Jako firma przede wszystkim koncentrujemy się na oferowaniu różnorodnej i odpowiedzialnej rozrywki, która pomaga w zwalczaniu nielegalnych procederów. Bogata oferta produktowa Totalizatora Sportowego w sposób pośredni zapobiega ewentualnemu odpływowi klientów do podmiotów prowadzących nielegalną działalność. Warto w tym miejscu z całą mocą podkreślić raz jeszcze rolę stałej edukacji graczy. To dzięki znajomości dostępnych form legalnej rozrywki mogą oni bowiem w pełni świadomie sięgać po te, które nie wspierają szarej strefy i nie generują dla graczy ryzyka w postaci kar finansowych bądź utraty zdeponowanych środków.

Skala szarej strefy wciąż może zostać istotnie ograniczona. Kluczowe są kolejne regulacje, które wyeliminują nielegalne firmy z polskiego rynku. Współpracując z KAS, działamy we wspólnym interesie: dla dobra społeczeństwa, rynku oraz, co najważniejsze, dla odbiorców, czyli klientów korzystających z oferowanych produktów, którzy od wielu lat są w centrum naszej uwagi.



**Olgierd Cieślak**  
Prezes Zarządu  
Totalizator Sportowy  
Sp. z o.o.





10	11	12
13	14	15
16	17	18
19	20	21
22	23	24
25	26	27
28	29	30
31	32	33
34	35	36

3RD. 12

2ND 12



## KOMENTARZ BRANŻOWY

Szara strefa w polskiej branży hazardowej to zarówno nielegalne strony bukmacherskie i kasynowe jak i dziesiątki tysięcy nielegalnych maszyn slotowych w polskich miastach i miejscowościach. Brak przyzwolenia dla szarej strefy i skuteczna walka z takim procederem charakteryzuje kraje wysoko rozwinięte – gdyż szara strefa w hazardzie dziś tolerowana, jutro generuje inne abuzywne zachowania jak i problemy społeczne. Cieszę się, że UN Global Compact Network Poland zwraca uwagę i analizuje nieprzerwanie tę problematykę od wielu lat.

Największym problemem polskiego rynku hazardowego jest właśnie wysoki procent graczy korzystających z usług szarej strefy (ok. 57% przynajmniej że korzysta także z usług nielicencjonowanych operatorów). Raport Najwyższej Izby Kontroli z 2019 r., Raport EY „Szara strefa na rynku hazardowym online w Polsce” z marca 2021 r. lub raporty H2 Gambling Capital z 2021 r. – wszystkie źródła i analizy wskazują jasno, że szara strefa w branży hazardowej w Polsce występuje nadal w znacznym stopniu.

Skutkiem istnienia szarej strefy jest fakt, iż legalne firmy bukmacherskie konkurują wyłącznie między sobą, a Totalizator Sportowy jako operator jedyne legalnego kasyna online – konkuruje z operatorami bez licencji – obie sytuacje rynkowe doprowadzają do sytuacji, w której poziom szarej strefy w Polskim hazardzie rośnie w wartościach bezwzględnych – ze stratą dla budżetu Państwa oraz polskich firm i generując ryzyka dla polskich graczy, których zdrowie, bezpieczeństwo i środki finansowe nie są chronione.

Przejście graczy z szarej strefy do legalnych bukmacherskich w sposób samo-regulujący rynek będzie możliwe dopiero w momencie, kiedy legalnie działające firmy będą mogły skutecznie konkurować ze swoimi nielicencjonowanymi odpowiednikami. Aby do takiej sytuacji mogło dojść – wysokość i forma opodatkowania zakładów bukmacherskich w Polsce powinna ulec zmianie. Tyczy się to także sytuacji Total Casino i legalnych maszyn typu

EGM, gdzie aktualna stawka 50% GGR jest za wysoka. Z dużą nadzieją obserwuję w ostatnim czasie wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Finansów jak i wnioski wszystkich niezależnych analiz dot. Polskiego runku – potwierdzające fakt, iż zmiana na podatek od GGR (*Gross Gaming Revenue*) jest poważnie rozważana i analizowana na rynku zakładów wzajemnych w Polsce. Przykłady rynków całego świata potwierdzają, że zmiana bazy podatkowej na GGR (na poziomie 20-25%) vs podatek od obrotu (w Polsce wynoszący aż 12% – czyli najwięcej w Europie) jest jedyną metodą skutecznej walki z szarą strefą i samo-regulacji rynku.

Średni poziom podatku od gier na rynku Europejskim to 22% od GGR – i taki poziom zarówno dla zakładów wzajemnych oferowanych przez legalne podmioty w Polsce, gier kasynowych online oferowanych przez monopol Państwa – Total Casino (Totalizator Sportowy) jak i dla legalnych maszyn typu EGM (Totalizator Sportowy), byłby poziomem, który zniwelowałby szarą strefę zarówno na rynku online jak i na ulicach polskich miast. Potwierdzają to przykłady innych krajów – np. w Szwecji po wprowadzeniu podatku od GGR wpływy podatkowe wzrosły o ponad 300% w ciągu 2 lat, w Bułgarii między 2014 a 2021 r. podatek od GGR przyniósł ponad 750% wzrostu wpływów podatkowych, w Rumunii w latach 2016-2010 ponad 630%.



**Adam Lamentowicz**  
CEO  
Superbet zakłady  
bukmacherskie Sp. z o.o.

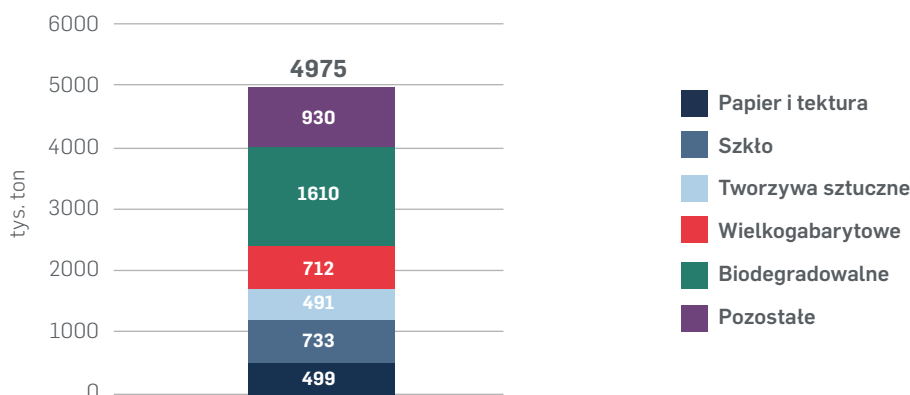


## BRANŻA ODPADOWA

Przegląd działalności szarej strefy w branży odpadowej w ramach inicjatywy Global Compact po raz pierwszy odbył się w raporcie „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19”. Nasi eksperci od dawna traktują ten temat priorytetowo – samych odpadów komunalnych w Polsce generuje się ponad 13 mln ton, z czego prawie 5 milionów jest zbieranych selektywnie. Dzięki rosnącej świadomości potrzeb ochrony środowiska kwe-

stie generowania odpadów oraz ich zagospodarowania w myśl idei GOZ (gospodarki obiegu zamkniętego) są coraz ważniejszym tematem w debacie publicznej oraz legislacji. Niestety, radzenie sobie z odpadami w zgodzie z pojawiającymi się regulacjami wiąże się zawsze z dodatkowymi kosztami lub utrudnieniami, a to pociąga za sobą pokusę do nadużyć i tworzenia się szarej i czarnej strefy w sektorze zagospodarowania odpadów.

**Rysunek 6.**  
Selektywna zbiórka odpadów w Polsce w 2020 roku



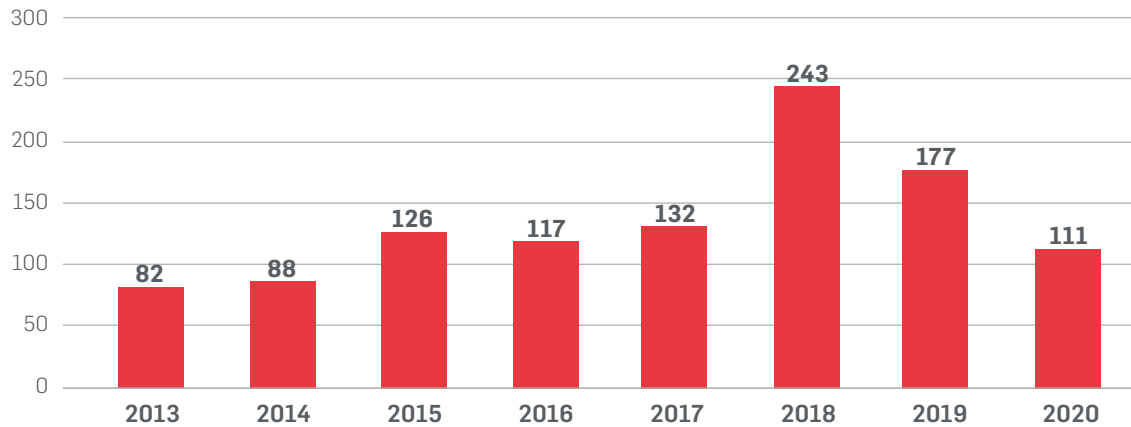
Źródło: Ochrona środowiska 2021, GUS

Dzięki współpracy z branżą udało nam się przedstawić kompleksowy opis zjawiska i znanych szczegółów z działalności przestępców gospodarczych. Przedstawiliśmy także szereg rekomendacji wypracowanych wraz z przedstawicielami branży oraz specjalistami z branży odpadowej.

Od tego czasu dostrzegamy wzmożoną aktywność administracji państwowej, która w ciągu kilku ostatnich lat przeprowadziła szereg zmian w przepisach regulujących działalność branży. I choć ta wzmożona aktywność

przyczynia się do pewnej poprawy, jeśli chodzi o zwalczanie szarej strefy w branży odpadowej, to jednak wciąż pozostaje wiele do zrobienia na tym polu. Zarówno ustawodawca, jak i rząd, zaczęli od rozwiązywania najbardziej medialnych problemów, takich jak pożary na wysypiskach czy kwestia odpadów komunalnych. Tymczasem pojawiają się coraz to nowe zagadnienia, jak choćby przemysł odpadów na terytorium Polski, podczas gdy niektóre z nich, np. zjawisko wystawiania dokumentów potwierdzających recykling, który nigdy nie miał miejsca, nadal niestety jest aktualne.

**Rysunek 7.**  
**Pożary miejsc gromadzenia odpadów w Polsce**



Źródło: Ochrona środowiska 2021, GUS

**Kolejne wyzwania, przed którymi stoi państwo w obliczu działalności grup przestępczych oraz nieuczciwych podmiotów w branży odpadów, będą narastać wraz z coraz bardziej restrykcyjnym prawem środowiskowym narzucanym przez UE. Oczywiście, ze względu na postępującą degradację środowiska oraz zmiany klimatyczne, takie działania Wspólnoty jest zrozumiałe. Tym niemniej będzie to generowało przeszkody, na które administracja rządowa i samorządowa muszą być gotowe.**

Wciąż dostrzegamy i podtrzymujemy pozytywną ocenę działalności Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Widzimy też, że rząd zauważa problem obciążenia wieloma problemami tej instytucji. Dlatego też pozytywnie oceniamy dofinansowanie tej instytucji oraz zrozumienie konieczności wsparcia jej przez specjalistów i ekspertów. Natomiast wciąż nie widzimy kompleksowych działań administracji publicznej w zwalczaniu negatywnych zjawisk występujących w branży. Rola GIOŚ jako nadzorczy nad poprawnym działaniem systemu gospodarki odpadami jest coraz silniejsza, natomiast nadal nie wystarczająca. Samo prawo, wprowadzające mechanizmy hamujące lub uniemożliwiające działalność szarej strefy, nie wystarczy. Potrzebny jest silny policjant w tym obszarze. Dostrzegamy również potrzebę większej koordynacji po stronie resortów, GIOŚ, KAS czy urzędów marszałkowskich w zwalczaniu szarej strefy w branży odpadowej. Jej skutkiem może być m.in. zapobieganie obecnie obserwowanemu zjawisku przedawania się przypadków zachowań niezgodnych z prawem, które pozostają bez właściwej reakcji organów państwa.

Branża wciąż oczekuje na rozwiązania prawne dotyczące recyklingu, odpowiedzialności za wprowadzane na rynek produkty, które z kolei później stają się odpadem, na instrumenty, które ułatwiłyby współpracę między uczciwymi podmiotami a administracją rządową i samorządową. Wciąż też nie doczekaliśmy się kompleksowych rozwiązań w zakresie zagospodarowania odpadów przemysłowych, budowlanych, niebezpiecznych czy powstających z pracy oczyszczalni ścieków.

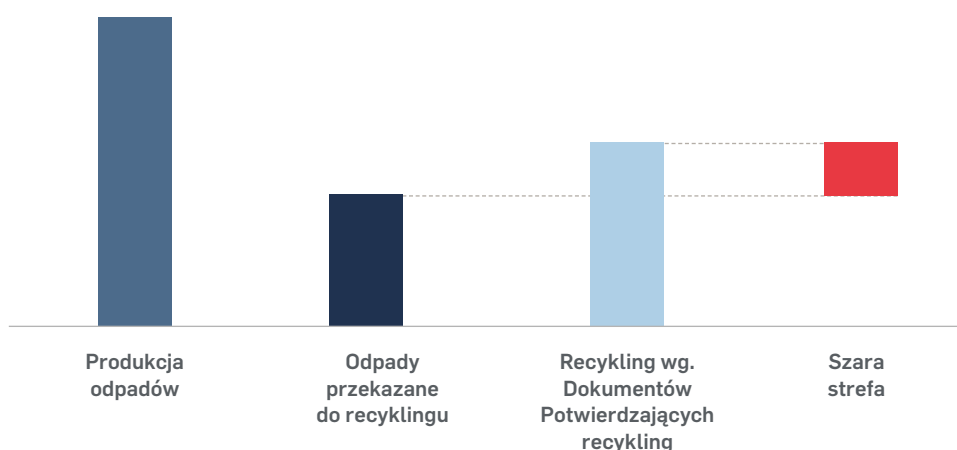
**A zatem, choć dostrzegamy znaczny wzrost świadomości problematyki branży odpadowej po stronie administracji rządowej i ustawodawcy, to dalej w mocy pozostaje nasza rekomendacja o konieczności wzmocnienia konsultacji i współpracy na linii administracja rządowa – branża – eksperci rynkowi.** Potwierdzają to ostatnie doniesienia o konieczności wprowadzania istotnych zmian w projektach przepisów o systemie kaucyjnym czy rozszerzonej odpowiedzialności producentów, które to musiały zostać gruntownie zmienione na skutek przeprowadzonych konsultacji społecznych. Dlatego też w niniejszej publikacji po raz kolejny podtrzymujemy swoje postulaty i zachęcamy do większej aktywności Państwa w obszarze przeciwdziałania szarej strefie w branży odpadowej.

## USZCZELNIENIE SYSTEMU KONTROLI NAD PODMIOTAMI UCZESTNICZĄCYMI W OBROcie ODPADAMI

Pomimo tego, że pisaliśmy o tym w poprzednim raporcie, system kontroli nad uczestnikami obrotu odpadów wciąż pozostaje nieszczelny. Dalej zdarzają się nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. System Bazy Danych o Odpadach (BDO), jak donosiły o tym media pod koniec zeszłego roku, nie tylko posiada istotne braki w swojej funkcjonalności, ale także występujące w nim problemy techniczne opóźniają i utrudniają pracę zarówno podmiotom, jak i urzędnikom weryfikującym wnioski<sup>33</sup>.

Jednocześnie konieczne jest wprowadzenie rozwiązań w zakresie uszczelnienia systemu ze względu na występujące obecnie sytuacje potwierdzania odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych niezgodnie ze stanem faktycznym. Zdarza się również, że wprowadzający produkty w opakowaniach lub reprezentujące ich organizacje odzysku opakowań w sposób niewystarczający finansują przetwarzanie odpadów opakowaniowych.

### Uproszczony schemat szarej strefy na rynku recyklingu odpadów



Źródło: Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2018/19", Global Compact Network Poland. Schemat przedstawia uproszczony model kształtowania się szarej strefy. Ze względu na niepełne dane dostępne w czasie pisania niniejszego raportu schemat nie prezentuje realnych proporcji, a jedynie poglądowe.

## NOWE ZJAWISKO POTENCJALNIE GENERUJĄCE SZARĄ STREFĘ

Zasady zaliczania masy odpadów opakowaniowych do poddanych recyklingowi określiło rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków zaliczania masy odpadów opakowaniowych do poddanych recyklingowi (Dz. U. poz. 2365). Rozporządzenie to weszło w życie 1 stycznia b.r.

Do chwili oddania niniejszego raportu nie wprowadzono jednolitych reguł precyzyjnie określających sposób odliczania zanieczyszczeń, a zatem i kwalifikowania ilości poddanej recyklingowi poprzez recyklerów w Polsce. Fakt ten powoduje, że recyklerzy, w niektórych przypadkach, w sposób uznaniowy podchodzą do określania, jaka ilość

w myśl rozporządzenia została poddana recyklingowi. Uznaniowość ta jest spotęgowana faktem, iż niektóre organizacje odzysku opakowań uznają za słusne podejście polegające na nieodliczaniu zanieczyszczeń. Stan ten z całą pewnością zaczyna mieć wpływ na zachowanie konkurencyjności pomiędzy organizacjami odzysku wymagającymi stosowania nowego podejścia do odliczania zanieczyszczeń a tymi, które takich standardów nie wprowadzają.

Drugim skutkiem rozporządzenia jest zachwianie konkurencyjności pomiędzy recyklerami działającymi w Polsce a tymi zagranicznymi. Recyklerzy w Polsce odliczający zanieczyszczenia od masy poddanej recyklingowi stoją

<sup>33</sup> <https://portalochnyrosrodowiska.pl/odpady-i-bdo/problemy-techniczne-z-bdo-utrudniają-prace-urzednikom-578.html> [dostęp 20.04.2022]

<sup>34</sup> <https://www.science.org/doi/abs/10.1126/science.abe5041>

<sup>35</sup> <https://klimat.rp.pl/zdrowie/art35966151-naukowcy-odnalezli-mikroplastik-we-krwi-czlowieka> [dostęp 20.04.2022]

<sup>36</sup> <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Tylko-polowa-Polakow-dobrze-segreguje-smieci-8032546.html> [dostęp 20.04.2022]



w gorszej pozycji negocjacyjnej od podmiotów wywożących odpady poza granice Polski, które to uznają, że cała masa odpadów, jaka opuściła kraj, zostanie recyklingowi poddana. Nie jest to zgodne z prawdą, gdyż w większości odpadów zanieczyszczenia stanowią zauważalną ilość. Sytuacja ta powoduje, iż coraz częściej krajowa branża recyklingu jest pozbawiana wartościowych surowców do produkcji, a co za tym idzie, jej dalszy rozwój może stać się pod znakiem zapytania.

## EDUKACJA

Edukacja ekologiczna jest trudnym zagadnieniem nie tylko w Polsce. W poprzedniej edycji naszego raportu pisaliśmy o problematyce tzw. greenwashingu oraz niezrozumieniu kwestii mikroplastiku, którego cząsteczki praktycznie są już wszędzie (znajdowane są także w ludzkim organizmie, czego konsekwencje są obecnie ważnym tematem debaty naukowej<sup>34,35</sup>). W ostatnich kilku latach największy efekt medialny uzyskał zakaz wprowadzania do obrotu plastikowych sztućców i słomek wprowadzony w krajach wysokorozwiniętych. Oskarżano je o masowe zanieczyszczanie oceanów, podczas gdy faktycznie stanowią jedynie niewielki ułamek odpadów, które trafiają do wszechoceanu. Tymczasem połowę plastiku w wodach świata stanowią pozostałości po sieciach połowowych.

Jest to dobitny przykład na to, że nie tylko zwykli konsumenci, ale także duża część firm (a nawet część edukatorów) ma problem z poruszaniem się wśród wielu informacji na temat ochrony środowiska, które dostępne są w mediach czy Internecie. Ogromna część zasobów i uwagi konsumentów oraz firm, kierowana jest w stronę projektów, których efekt globalny jest lub będzie znikomy. Wiele osób posiada realną chęć do zmiany swoich zachowań konsumenckich i świadomość wyzwań, z jakim obecnie mierzy się nasza cywilizacja. Jednakże problemem pozostaje brak wiedzy, często podstawowej, jak choćby to, jak prawidłowo segregować odpady. W zeszłym roku prawidłowo robiła to niewiele ponad połowa Polaków<sup>36</sup>. Jedna czwarta z kolei deklarowała, że w ogóle tego nie robi<sup>37</sup>. Wysokie koszty odbioru odpadów i brak zachęty dla segregujących nie pomagają w zmianie tego trendu.

Efektywna selektywna zbiórka odpadów surowcowych od strony ilości i jakości jest jednym z kluczy całego systemu gospodarki tymi odpadami. Obecnie szacuje się, iż jedynie 30-40% worka lub pojemnika do zbiórki selektywnej nadaje się do dalszego wykorzystania. Winę za to nie ponosi przemysł, lecz źle prowadzona przez mieszkańców czy użytkowników biur segregacja. Tak długo jak ten stan rzeczy będzie się utrzymywał, tak długo inwestowanie w nowe moce i nowe technologie na poziomie

Reasumując, dalsze funkcjonowanie opisywanego rozporządzenia bez szybkiej implementacji standardów określania ilości zanieczyszczeń w odpadach, które powinny obowiązywać recyklerów krajowych, jak i firmy wywożące odpady poza Polskę, będzie amplifikować wyżej opisywane zachowania niektórych podmiotów, otwierając tym samym nową furtkę dla szarej strefy w gospodarce odpadami w Polsce.

sortowania i recyklingu będzie stanowić pieniądź częściowo zmarnowany.

Statystyki te dobitnie pokazują, że w zakresie edukacji ekologicznej Polacy mają jeszcze wiele do nauki. Zwiększa się liczba prośrodowiskowych działań podejmowanych przez poszczególne firmy, czy inicjatyw grupujących wysiłki coraz szerszego grona podmiotów. Tym niemniej oczekiwane jest zaangażowanie organów administracji państwowej. Potrzebne jest nie tylko uruchomienie środków na kampanie edukacyjne. Ogromną rolę powinny odgrywać w popularyzacji tej wiedzy media publiczne, które nie wywiązują się należycie z tego zadania. Podtrzymujemy zatem nasze zeszłoroczne stanowisko, że edukacja środowiskowa i odpadowa w Polsce jest niewystarczająca. **Ponownie rekomendujemy konieczność wprowadzenia działań, które pogłębiałyby społeczną wiedzę w temacie ekologii oraz obowiązków, jakie ciąży na nas jako na obywatelach i konsumentach.**

<sup>37</sup> <https://filarybiznesu.pl/sprowadzono-ilu-polakow-segreguje-smieci/a12361> [dostęp 20.04.2022]

## STWORZENIE REJESTRU PODMIOTÓW ZAUFANYCH W BRANŻY ODPADOWEJ

Postulat utworzenia rejestru podmiotów zaufanych w branży odpadowej powtarzał się już we wcześniejszych raportach, lecz nie doczekał się dotąd realizacji. Ponieważ nie udało się ukrócić nagannych, a nawet nielegalnych praktyk części podmiotów działających na

rynku, wciąż rekomendujemy jego utworzenie. Wiąże się to również z brakiem odpowiednich narzędzi po stronie samorządów, które nie są w stanie kompleksowo weryfikować swoich kontrahentów, a system ich wyboru sprzyja ryzyku nadużyć.

## OPÓŹNIONE PROCESY LEGISLACYJNE

Niepokojące jest opóźnienie w zakresie wprowadzenia ustawy o rozszerzonej odpowiedzialności producentów (ROP). ROP to system, który powinien wspomagać realizację wyznaczonych przez UE poziomów poprzez holistyczne patrzenie na cały cykl opakowaniowo-odpadowy. Obecnie występuje silna tendencja sprowadzania ROP jedynie do mechanizmu finansowego w myśl zasady, iż to przedsiębiorcy, którzy wprowadzając opakowania na rynek, w większym stopniu niż dziś powinni partycypować w kosztach zagospodarowania odpadów. Jest to oczywiście prawda. Natomiast by zrealizować cele, dla jakich ROP został wprowadzony do prawa unijnego, mechanizm pokrywania kosztów przez przedsiębiorców (w myśl zasady kosztów netto) powinien być jedynie jednym z wielu narzędzi funkcjonujących w ramach tego systemu. Systemy ROP funkcjonują z powodzeniem w większości krajów UE, gdzie oparte są na silnej roli organizacji odzysku. Celem ich działania jest zagwarantowanie realizacji poziomów recyklingu poprzez bliską ich relację z łańcuchem opakowaniowo-odpadowym. Uważamy, że w Polsce powinien zostać wprowadzony system ROP dający przedsiębiorcom wprowadzającym produkty lub opakowania realny wpływ na to, co się z tymi produktami i opakowaniami będzie działo po ich skonsumowaniu na poziomie gospodarstw domowych.

W przypadku opakowań proponowane obecnie rozwiązania sprowadzają przedsiębiorców jedynie do roli płatników.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska, powołując się na potrzebę ograniczenia proinflacyjnego charakteru regulacji oraz dużą liczbę wniosków i uwag, które wpłynęły w trakcie konsultacji projektu, zamierza opóźnić wejście w życie tych regulacji. Choć oczywiście w obecnej sytuacji rynkowej, która jest zdestabilizowana przez wysoką inflację oraz toczącą się wojnę w Ukrainie, takie działania są zrozumiałe, to dalsze opóźnienie tych przepisów również może wywołać negatywne skutki. Przypomnijmy, że przepisy te implementują do prawa polskiego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów w zakresie art. 8 i 8a, które dotyczą ROP. Ponadto projekt dokonuje transpozycji art. 6 i 9 z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko. Polska powinna wdrożyć te przepisy do 1 stycznia 2023 r. W przeciwnym razie może to oznaczać nałożenie kar przez Komisję. O pracach nad tymi regulacjami słyszeliśmy od 2020 roku, a pierwotna data ich wejścia



w życie była planowana na początek 2022 r. Tak duże opóźnienie nie napawa nas optymizmem.

Z drugiej strony jednak pojawia się problem implementacji ROP przez ok. 60 tys. podmiotów w Polsce. Obecny brak przepisów niesie za sobą problem oszacowania kosztów, jakie musieliby ponieść przedsiębiorcy, gdyby takie rozwiązania weszły w życie od 1 stycznia 2023. Kolejną kwestią jest organizacja nowego systemu ROP. Będzie to oznaczało dla tych jednostek konieczność stworzenia nowych modeli biznesowych. A zatem obawiamy się, że pośpiech i strach przed możliwością nałożenia kolejnych kar może doprowadzić do sytuacji, w której zostanie zaimplementowane źle przygotowane lub bardzo niekorzystne dla branży prawo. Następnie ustawodawca będzie przepisy te poprawiał w kolejnych latach, nie oglądając się na straty po stronie branży. Zdajemy sobie sprawę, iż odsunięcie o rok implementacji nowych przepisów nie powinno mieć miejsca – choćby ze względu na konieczności realizacji coraz bardziej wyśrubowanych norm środowiskowych i poziomów recyklingu. Jednak bez pozostawienia dla branży okresów przejściowych, implementacja systemu ROP może się odbyć jedynie na papierze. Skutki w rzeczywistości mogą być jednak odwrotne do założonych przez ustawodawcę.

Podobnie rzecz ma się z projektem, który miał wdrożyć w Polsce system kaucyjny. Zgodnie z informacjami, jakimi dysponujemy w chwili publikacji tego raportu, resort klimatu i środowiska zajmuje się oceną uwag

zgłoszonych do projektu w czasie konsultacji. Zgodnie z projektem ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawy o odpadach, które były prezentowane pod koniec stycznia b.r., system kaucyjny ma obejmować butelki jednorazowego użytku wyprodukowane z tworzywa sztucznego na napoje o pojemności do 3 l oraz butelki szklane wielokrotnego użytku na napoje o pojemności do 1,5 l. Do odbioru butelek objętych tym systemem oraz zwrotu kaucji zobowiązane byłyby sklepy o powierzchni powyżej 100 m<sup>2</sup>. Mniejsze placówki miałyby swobodę w zakresie dołączenia do systemu. Wszystkie punkty sprzedaży, bez względu na ich powierzchnię, będą jednak zobowiązane do poboru kaucji.

Przepisy zgodnie z projektem mają wejść w życie 1 stycznia 2023 roku. Propozycja przewiduje, by wprowadzający opakowania na rynek zostali zobligowani do utworzenia systemu kaucyjnego do 24 miesięcy po wejściu w życie ustawy, a więc najpóźniej do końca 2024 r. Biorąc pod uwagę, że brak jest porozumienia między branżami i ustawodawcą, a wiele z zaproponowanych rozwiązań zostało przez przedstawicieli biznesu skrytykowanych, pytanie dziś brzmi: czy wyrobimy się z terminami nakładanymi przez przepisy unijne? Nakazują one bowiem zbudowanie systemu selektywnego zbierania butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3 l wraz z ich zakrętkami i wieczkami na poziomie 77 proc. w 2025 r. oraz 90 proc. w 2029 r. Cel jest zatem ambitny, a czasu pozostało niewiele.

## PRAWO ODSTAJĄCE OD RZECZYWISTOŚCI RYNKOWEJ

Nieprzystosowanie prawa do realiów panujących na rynku to kolejny problem, który może generować powstawanie szarej strefy w branży odpadowej. Przykładem takiej sytuacji niech będzie obowiązek nałożony na wprowadzających sprzęt elektryczny i elektroniczny, którzy zobowiązani są do osiągnięcia minimalnych rocznych poziomów zbierania zużytego sprzętu z rynku w wysokości nie mniej niż 65% średniorocznej masy sprzętu wprowadzonego do obrotu albo 85% masy zużytego sprzętu wytworzonego na terytorium kraju<sup>38</sup>.

W założeniach i swojej idei są to bardzo rozsądne przepisy, gdyż zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny nieodpowiednio odzyskiwany lub składowany stanowi ogromne zagrożenie dla środowiska. Jest to ważne także dlatego, że sprzęt ten staje się zasobem strategicznym, ze względu na coraz częstsza zawartość w nim tzw. pierwiastków ziem rzadkich (które, choć masowo wykorzystywane w elektronice i nowoczesnych tech-

nologiach, stanowią niewielką część występujących na ziemi metali). Jednak, jak zawsze, diabeł tkwi w szczegółach – tym razem w niedostosowaniu przepisów do sytuacji wywołanej zmianami na rynku odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz pandemią COVID-19.

Jak podaje raport przygotowany przez Instytut Energetyki Odnawialnej, moc produkowana przez instalacje fotowoltaiczne wzrosła w 2020 r. trzykrotnie w stosunku do roku poprzedniego. Wszystko to głównie dzięki wsparciu państwa i programom takim jak „Mój Prąd”<sup>39</sup>. W większości są to instalacje montowane przez osoby indywidualne, produkujące energię elektryczną na własne potrzeby z zawartą umową kompleksową, czyli prosumentów indywidualnych. Oznaczało to ogromny wzrost wprowadzonych na rynek paneli fotowoltaicznych, których w samym 2020 r. wprowadzono na rynek ok. 130 tys. ton<sup>40</sup>. Żywotność instalacji fotowoltaicznej to ok. 20–25 lat.

<sup>38</sup> Art. 20 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. 2015 poz. 1688 z późn. zm.)

<sup>39</sup> Rynek Fotowoltaiki w Polsce 2021, Instytut Energetyki Odnawialnej 2021, s. 22 i następnne

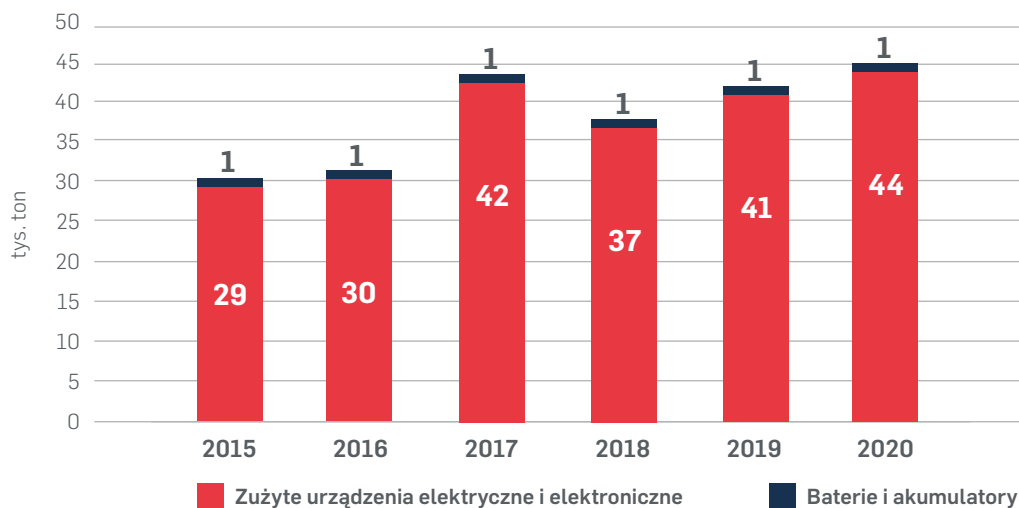
<sup>40</sup> <https://klimat.rp.pl/walka-o-klimat/art19148541-wciaz-za-malo-odpadow-jest-ponownie-przetwarzanych> [dostęp 22.04.2022]

Tak samo epidemia COVID-19 spowodowała zmianę naszych nawyków i potrzeb – zwiększyła się sprzedaż nie tylko komputerów osobistych, ale także np. ekspresów do kawy. Tymczasem, jak donosi branża, ponad 80% nowego sprzętu eklektycznego i elektronicznego kupowane jest w celu zastąpienia zużytego sprzętu. Ok. 20% kupowane jest do nowych mieszkań lub jako kolejny sprzęt do domu<sup>41</sup>. Jednocześnie gwałtowny wzrost cen złomu (i to jeszcze na długo przed inwazją Rosji na Ukrainę) spowodował, że część sprzętów była przeznaczanych na złom, nie zaś do odzysku. Taki kształt rynku powodował, że i bez zmian spowodowanych gwałtownym rozwojem rynku OZE, podmioty zobowiązane miały problem z odzyskiem z rynku 65% masy wprowadzonego sprzętu.

Tymczasem nikt, kto wprowadzał w ostatnich latach panele fotowoltaiczne na rynek, nie przewidział, że trzeba będzie odpowiednią ich ilość zebrać z rynku. A tych nie ma, ponieważ jest to produkt nowy i dopiero za ok. 15-20 lat zaczną się problemy z masową utylizacją paneli. Efekt tego jest taki, że branża stanęła przed ogromnym problemem, który z każdym rokiem będzie się powiększał.

**Problem zawsze będzie dotyczył urządzeń, których na rynku jest stosunkowo niewiele, ale na które popyt nagle gwałtownie rośnie. Wcześniej obserwowaliśmy to w związku z urządzeniami służącymi do chłodzenia pomieszczeń (co było związane z ciepłymi okresami letnimi w ubiegłych latach), dziś są to panele fotowoltaiczne, a już wkrótce może to dotyczyć urządzeń mających poprawić efektywność energetyczną domów, np. pomp ciepła.**

**Rysunek 8.**  
**Selektywna zbiórka elektrośmieci w Polsce**



Źródło: Bank Danych Lokalnych

Kara za jedną tonę sprzętu, który nie został zebrany, a powinien, to 1,8 tys. zł. W związku z tym większe podmioty mogą zostać zmuszone do płacenia ogromnych kar. Konsekwencje mogą być dwojakie. Już dziś koszty odbioru odpadów przyczyniają się do wzrostu inflacji. Takie ukształtowanie przepisów jedynie zwiększy presję inflacyjną, powodując kolejne zawirowania na rynku. Drugie wyjście to wzrost szarej strefy, gdyż nieuczciwe podmioty będą fałszować certyfikaty odbioru odpadów elektrycznych i elektronicznych. A takie działanie na bardzo konkurencyjnym rynku może spowodować znaczny wzrost szkodliwych praktyk.

Inne kontrowersyjne przepisy co prawda nie weszły w życie, ale znajdowały się w proponowanych przez resort aktach prawnych i nieznana jest nam na chwilę publikacji raportu ostateczna ich treść. Na przykład w projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw<sup>42</sup> mieliśmy do czynienia z kilkoma istotnymi zapisami, które mogły wpłynąć, wbrew intencji ustawodawcy, na zwiększenie się szarej strefy w branży odpadowej.

<sup>41</sup> <https://klimat.rp.pl/walka-o-klimat/art19148541-wciaz-za-malo-odpadow-jest-ponownie-przetwarzanych> [dostęp 22.04.2022]

<sup>42</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-gospodarce-opakowaniami-i-odpadami-opakowaniami-oraz-niektorych-innych-ustaw2> [dostęp 22.04.2022]

Projekt zawierał też kilka pozytywnych rozwiązań, np. zwiększenie kapitału spółek akcyjnych, w formie których muszą działać Organizacje Odzysku Opakowań (przemianowane w ramach ustawy na Organizacje Odpowiedzialności Producentów). Ma to być dodatkowa forma zabezpieczenia, w razie niewywiązywania się Organizacji z powierzonych zadań, co jest zrozumiałym działaniem (być może dobrym rozwiązaniem byłoby powiązanie kapitału zakładowego z wybranym czynnikiem zewnętrznym, co urealnialoby go wraz ze zmianami w gospodarce). Organizacje miały otrzymywać specjalne zezwolenia na prowadzenie określonej ustawowo działalności, które wydawane powinny być przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska na okres maksymalnie 4 lat. Takie działanie na pewno zadość uczyniłoby niektórym postulatom proponowanym przez Global Compact w poprzednich raportach i wymuszałoby cykliczne kontrole w zobowiązanych jednostkach – o ile faktycznie przedłużenie zezwolenia oparte byłoby na skrupulatnej weryfikacji dotychczasowej działalności zobowiązanego podmiotu.

Trzeba jednak przyznać, że taki brak pewności co do długoterminowej inwestycji może być przez dużą część podmiotów w branży (co zrozumiałe, ze względu na konieczność ponoszenia ogromnych nakładów inwestycyjnych) postrzegane negatywnie. Dodatkowo organizacje te zostały zobowiązane do finansowania publicznych kampanii edukacyjnych w zakresie ochrony środowiska i recyklingu w wysokości co najmniej 2 proc. wartości netto opakowań, które zostały wprowadzone do obrotu w roku poprzednim. Konieczność edukacji w obszarze środowiska, odpadów i recyklingu jest postulatem stawianym przez nas od początku współpracy z branżą w ramach Programu Przeciwdziałania Szarej Strefie w Polsce, w związku z tym ten postulat również uznajemy za pozytywny. Będzie to oznaczało znaczny wzrost środków na cele edukacyjne, choć dziwić może tak skonstruowany mechanizm finansowania tych wydatków.

Wątpliwości budzić musi jednak pomysł, by organizacje w danym roku kalendarzowym musiały wydatkować co najmniej 95% środków pochodzących z wynagrodzeń na wykonanie obowiązku zapewnienia poziomów recyklingu. Procent ten jest duży i może zakłócić prawidłowe działanie organizacji. Biorąc pod uwagę, że wysokość stawek wynagrodzenia za odbiór odpadów ma być ustalana w rozporządzeniu, które nie zostało przygotowane wraz z projektem ustawy, to dla organizacji odzysku prowadzenie dziś działalności w Polsce staje się niewiadomą.

Innym problemem jest to, że projekt Ustawy może być niezgodny z Dyrektywą<sup>43</sup>. Według niego, zapewnienie

gospodarowania odpadami opakowaniowymi, które przeznaczone są dla gospodarstw domowych, ma zostać zrealizowane przez podmioty wprowadzające produkty w opakowaniach poprzez zapłatę opłaty opakowaniowej (chyba, że obowiązki te realizują samodzielnie). Uiszczenie jednak opłaty opakowaniowej nie zwalnia wprowadzających z odpowiedzialności za wypełnienie swoich zobowiązań w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych. W przypadku nieosiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu, na wprowadzających będzie ciążył obowiązek pokrycia opłaty produktowej. Może to prowadzić do sytuacji, że koszty finansowe ponoszone przez wprowadzających przewyższą koszty gospodarowania odpadami opakowaniowymi.

A to tylko część wątpliwości (przede wszystkim dotyczących wpływu projektów na szarą strefę), które były zgłaszane przez przedstawicieli branży do projektów ustaw proponowanych przez resort.

W tym miejscu należy również przytoczyć inny przykład prawa odstającego od rzeczywistości rynkowej. W zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi regulator nakłada na przedsiębiorców obowiązek zrealizowania poziomu recyklingu w papierze i tekturze w 2030 roku na ogólnym poziomie 85%, co wynika z prawa unijnego. Nakłada on również obowiązek zrealizowania 35% poziomu recyklingu odpadami opakowaniowymi pochodzącymi z gospodarstw domowych. Z punktu widzenia tonażu w 2030 taki obowiązek byłby równoznaczny z koniecznością pozyskania ze strumienia odpadów komunalnych, jak się szacuje, blisko 790 tys. ton odpadów opakowaniowych z papieru i tektury. Regulator abstrahuje od faktu, iż jedynie ok. 30% opakowań z tego materiału trafia do gospodarstw domowych i szacuje się, iż w 2030 roku ta ilość wyniesie nieco ponad 800 tys. ton. Z tego wynika, iż oczekuje się, aby zrealizowano blisko 100% poziomu zbierania i recyklingu tego typu opakowań trafiających do strumienia komunalnego. To oczywiście jest niemożliwe. Pozostała masa opakowań z papieru i tektury jest wykorzystywana w handlu i przemyśle jako opakowania zbiorcze i transportowe, i tam też jako odpad powstaje. Dobitnie pokazuje to, że regulator tworzył prawo na bazie analiz prowadzonych wewnętrznie lub przez instytucje powiązane, nie wspomagając się wiedzą, jaką dysponują interesariusze biznesowi. Oni jako aktywni uczestnicy rynku posiadają dane i analizy będące źródłem rzetelnych informacji, co wynika dodatkowo z ich specjalistycznej wiedzy o rynku. Kolejny przykład to branża odzieżowa. Do 2025 r. w UE 100% tekstyliów będzie podlegać selektywnej zbiórce odpadów. I nic dziwnego, gdyż branża jest jednym z głównych odpowiedzialnych za zanieczyszczenie wód czy produkcję CO<sub>2</sub>. Odpowiada także za 1/3 całego mik-

<sup>43</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów

roplastiku dostającego się do wód oraz gleby. Jednak dziś nie wiadomo nic o toczących się pracach nad uregulowaniami dotyczącymi branży. Pytanie, czy za 2-3 lata nie stanie ona przed takimi samymi problemami, jak dziś branża elektryczna i elektroniczna?

## PRZEMYT ODPADÓW

Coraz poważniejszym problemem jest przemysł odpadów. Niezwykle trudno jest oszacować jak dużą część transgranicznego przemieszczania odpadów stanowi proceder nielegalnego ich przemytu. Nie pomagają w tym także fakt różnic, jakie obowiązują między państwami – zarówno w podejściu do samego zjawiska, jak i jego ujęcia w statystykach. Część raportów skupia się na masie całkowitej nielegalnych odpadów, podczas gdy inne zwracają uwagę jedynie na ich wartości lub wartości strat, jakie generuje proceder.

Ciekawie problematykę tą ukazywał Polski Instytut Ekonomiczny w raporcie „Czy zaleją nas śmieci” z 2020 r.<sup>44</sup> Raport przytaczał tam dane wielu organizacji, które bardzo ciężko jednoznacznie ze sobą zestawić. I tak, ONZ z 2018 r. szacował globalne straty z tytułu nielegalnego przemytu i składowania odpadów na 10-12 mld USD rocznie.<sup>45</sup> Europol ocenił, że przemysł odpadów może stanowić nawet 20% ogółu tranzytu odpadów. Natomiast z raportu EFFACE z 2016 r. wynikało, że z tym procederem związana jest także utrata potencjalnych stanowisk pracy. Nielegalny eksport e-odpadów z UE w 2012 r. mógł kosztować gospodarkę wspólnoty utratę nawet 38 tys. miejsc pracy związanych tylko z recyklingiem<sup>46</sup>. Uwzględniając wszystkie miejsca pracy, związane także z przetwórstwem odzyskanych z tych odpadów surowców, ta liczba mogła wynieść nawet 78 tys.

W Polsce w samym tylko 2018 r. służby ujawniły próby przemytu do kraju ponad 14 tys. ton nielegalnych odpadów. Jest to o tyle niepokojące, że liczba ujawnionych transportów gwałtownie wzrosła. W 2017 r. służby przechwyciły ok. 4,5 tys. ton odpadów, a w 2016 r. było to zaledwie ok. 300 ton<sup>47</sup>. Choć nie udało się nam dotrzeć do danych za kolejne lata, należy wnioskować, że były one dla polskich służb nie mniej pracowite. Od 2019 r. ciężko o tydzień, w którym media nie donosiłyby o przejęciu przez służby (głównie KAS) nielegalnych odpadów

Dalej będziemy bacznie przyglądać się zmianom prawnym, które dotyczą branży odpadów. Jednak powyższe przykłady jeszcze dobitniej pokazują, jak ważna jest współpraca z przedstawicielami branży przy projektowaniu przepisów prawa, by możliwe było przeciwdziałanie szarej strefie.

przemycanych na teren RP. Jest to tym bardziej niepokojące, że często mowa jest o odpadach niebezpiecznych, takich jak azbest, tworzywa sztuczne czy materiały budowlane<sup>48</sup>.

Zapewne za część problemu należy uznać zbyt niskie kary za przemyt i nielegalne składowanie odpadów. Powoduje to przyciąganie zorganizowanych grup przestępczych, dla których staje się to lukratywną częścią ich działalności. W Polsce przemysł odpadów jest przestępstwem przeciwko środowisku<sup>49</sup> i za takie działanie grozi maksymalna kara 5 lat pozbawienia wolności<sup>50</sup>. Ale są państwa, gdzie kary są znacznie niższe, np. w Estonii maksymalna kara to 3 lata pozbawienia wolności, a w Hiszpanii – 2 lata. Problemem też niewątpliwie jest niewielka skala wykrywalności tego rodzaju przestępstw w porównaniu ze skalą zjawiska.

**Dlatego z zainteresowaniem przyglądamy się nie tylko wdrożeniu SENT w transporcie odpadów. Bacznie śledzimy również prace, jakie toczą się obecnie nad utworzeniem w GIOŚ nowego departamentu. Jego głównym celem będzie zwalczanie nielegalnego przewozu odpadów przez granicę oraz wydawanie decyzji dotyczących legalnego ich przemieszczania<sup>51</sup>. Nad stosownym rozporządzeniem powołującym nową jednostkę: Departament Transgranicznego Przemieszczania Odpadów, toczą się obecnie prace w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>52</sup>.**

W uzasadnieniu do projektu możemy przeczytać, że „Nowym, niezwykle ważnym, zadaniem będzie analiza trendów występujących w transgranicznym przemieszczaniu odpadów, badanie przyczyn ich występowania i opracowywanie rozwiązań eliminujących niepożądane zjawiska”<sup>53</sup>. Zadaniem nowej komórki organizacyjnej ma być również kompleksowe podejście do zagadnień związanych z wydawaniem decyzji w zakresie legalnego

<sup>44</sup> Czy zaleją nas śmieci?, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020, s.22

<sup>45</sup> The State of Knowledge of Crimes that have Serious Impacts on the Environment, Nairobi 2018, s. 1

<sup>46</sup> Synthesis report. Environmental crime and the EU, Berlin 2016, s. 18

<sup>47</sup> <https://www.gios.gov.pl/pl/aktualnosci/558-wiecej-kontroli-inspekcji-ochrony-srodowiska?highlight=WyJwcnplbXl0liwib2RwYWVvdyJd> [dostęp 02.04.2022]

<sup>48</sup> <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8189899,odpady-niemcy-polska.html> [dostęp 02.04.2022]

<sup>49</sup> <https://www.gios.gov.pl/pl/aktualnosci/557-przestepstwa-przeciwko-srodowisku-sa-sankcjonowane> [dostęp 02.04.2022]

<sup>50</sup> Art. 183 § 1 Kodeksu karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345)

<sup>51</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12355550/katalog/12847952#12847952> [dostęp 02.04.2022]

<sup>52</sup> Projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska

<sup>53</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//4/12355550/12847989/dokument549264.docx>, str. 1 [dostęp 02.04.2022]

przemieszczania odpadów oraz współpraca w zakresie tej problematyki z organami UE i ONZ, a także przeciwdziałanie i zwalczanie nielegalnego przemieszczania odpadów.

Będzie to swoiste domknięcie luki w zakresie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów, która obecnie istnieje w systemie. W uzasadnieniu wskazano również, że do wykonania tego zadania niezbędne

będzie pozyskanie większej ilości pracowników i specjalistów, którzy będą mogli skoncentrować się na tym zadaniu, jako że obecnie GIOŚ nie dysponuje wystarczającymi zasobami ludzkimi by w pełni realizować zadania związane z przewozem odpadów przez granicę.

W momencie pisania niniejszego raportu projekt Rozporządzenia znajdował się na ostatnim etapie przygotowań w KPRM.

## SENT W TRANSGRANICZNYM PRZEMIESZCZANIU ODPADÓW

System Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT) to teleinformatyczne narzędzie, które pozwala na ścisły monitoring przewożonych towarów wrażliwych. System został utworzony przez Krajową Administrację Skarbową. Do tej pory skupiał się przede wszystkim na wyrobach alkoholowych, suszu tytoniowym czy paliwach. Szczegółowa lista towarów podlegających pod SENT może być rozszerzana w drodze rozporządzenia Ministra Finansów. System nakłada na podmioty, które zajmują się przewozem takich towarów wrażliwych na, z i przez terytorium RP, obowiązek dokonania zgłoszenia takiego transportu. Zgłoszeniu podlegają także wszelkie aktualizacje i zmiany transportu.

Przekazywanie danych geolokalizacyjnych pojazdów dokonujących tranzytu towarów wrażliwych odbywa się dzięki wykorzystaniu jakiegokolwiek urządzenia wykorzystującego system GPS i potrafiącego określić położenie pojazdu. Może być to zwykły smartfon lub tablet z zainstalowanym specjalnym oprogramowaniem. KAS przygotował aplikacje e-TOLL PL, która jest powszechnie dostępna w Internecie i możliwa do pobrania na dowolne urządzenie z systemami Android lub iOS.

Aplikacja przekazuje dane geolokalizacyjne na potrzeby systemów SENT oraz e-TOLL PL.

Od 22 lutego 2022 r. obowiązuje nowe Rozporządzenie Ministra Finansów w zakresie towarów objętych Systemem<sup>54</sup>. Od tego dnia SENT objął także dwie nowe grupy towarów – rozpuszczalniki i rozcieńczalniki, a także odpady.

Tu trzeba dokonać wyraźnego rozróżnienia między odpadami komunalnymi oraz odpadami będącymi surowcem wtórnym. Wwóz na teren RP odpadów komunalnych jest zakazany. Jednak niezgodne z polityką europejską byłoby zakazanie jakiegokolwiek tranzytu odpadów na terenie UE, a to ze względu na fakt, że odpady mogą stanowić surowiec po odpowiedniej obróbce (recyklingu/obróbce cieplnej itp.). Jak przyznawał to sam resort klimatu i środowiska, problem błędnej kwalifikacji odpadów oraz przewóz surowców wtórnych wykorzystywany jest przez nieuczciwe firmy jako przykrywką do transportu na teren Polski odpadów komunalnych lub niebezpiecznych<sup>55</sup>.



Źródło:  
Krajowa  
Administracja  
Skarbowa

<sup>54</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi (Dz. U. 2022 poz. 178)

<sup>55</sup> <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ozdoba-Nielegalny-wwoz-odpadow-do-Polski-bedzie-utrudniony-8281574.html> [dostęp 10.04.2022]

Dlatego też resort zdecydował o objęciu wszystkich rodzajów odpadów, które podlegają przepisom rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006, str. 1, z późn. zm.), wwożonych do Polski lub których tranzyt odbywa się przez jej terytorium monitoringiem SENT. Wyjątek od tej regulacji dotyczy tylko odpadów z tzw. zielonej listy odpadów<sup>56</sup>, jeśli ich masa nie przekracza 20 kg<sup>57</sup>.

Od lutego b.r. wszyscy importerzy lub tranzytujący odpady przez terytorium RP muszą zgłosić taki transport. Dzięki temu służby są w stanie nie tylko śledzić takie transporty, ale także rozpoznać ewentualne próby nielegalnego pozostawienia odpadów w Polsce. Ministerstwo Klimatu i Środowiska liczy, że znacznie ograniczy to szarą strefę w branży odpadowej.

Dodatkowym bodźcem dla nieuczciwych podmiotów i osób działających w branży mają być dotkliwe sankcje przewidziane przepisami o SENT. Prócz konsekwencji wynikających z przepisów Kodeksu Karnego, za nieprzestrzeganie nowego obowiązku grożą kary nawet do 100 tys. PLN.

Analizując problematykę SENT w odpadach można wskazać, jak System poradził sobie w zakresie zwalczania szarej i czarnej strefy w innych branżach. Kompleksową analizę tego zagadnienia przedstawiła Najwyższa Izba Kontroli, badając przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań przez MF/Szefa KAS oraz realizację zadań przez MF/Szefa KAS w okresie od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r.<sup>58</sup> W wystąpieniu tym NIK wprawdzie negatywnie oceniła brak oszacowania szarej

strefy w obrocie towarami akcyzowymi i luki podatkowej wynikającej z nieprawidłowości w obrocie tymi towarami przez Ministra Finansów<sup>59</sup>, jednakże pozytywnie oceniono wdrożenie i funkcjonowanie SENT. NIK zauważyła znaczny wzrost wpływów z tytułu podatków pobieranych od towarów, których przemieszczanie objęte zostało Systemem. W zakresie paliw czy suszu tytoniowego wzrost ten był znaczny. Podobnie udało się wyeliminować część niekorzystnych praktyk, które były stosowane przez nieuczciwe podmioty.

Na podstawie powyższej analizy można więc założyć, że objęcie przewozu odpadów SENT jest krokiem zdecydowanie dobrym, a znaczenie podjętej decyzji będzie można również odczuć w toku dalszych wyzwań gospodarczych związanych z wdrażaniem GOZ oraz sankcjom nałożonym na Rosję.

Przykładem takiego wyzwania jest ograniczenie w dostępie do stali. Zgodnie z wiedzą pozyskaną przez ekspertów Global Compact, część krajów w obliczu braku dostępu do stali wpisało złom na listę rezerw strategicznych. W przypadku Polski to się jeszcze nie wydarzyło, biorąc jednak pod uwagę, że Chiny skupują złom w każdej ilości, po cenie można ocenić, że stał się produktem w istocie strategicznym. Jeśli chcemy zapewnić zatem polskiej gospodarce sprawne działanie, należy poczynić te same kroki, a w przyszłości także przeanalizować możliwości polskiego przemysłu w zakresie odzyskiwania stali oraz innych metali ze złomu, w dalszej kolejności z odpadów (np. odpady aluminiowe i podobne). Zanim jednak ten krok zostanie poczyniony, należy zwrócić szczególną uwagę w stronę branży, które nie była przez długi czas w centrum zainteresowania władz, czyli na branżę odpadową.

## BATERIE I AKUMULATORY

W związku z rozwojem elektromobilności oraz narzędzi bezprzewodowych, wzrasta popularność akumulatorów. Z uwagi na znajdujące się w nich liczne metale ciężkie i związki chemiczne, cykl życia akumulatorów podlega ścisłemu rygorowi selektywnej zbiórki. Dodatkowo, ponieważ wiele składników akumulatorów da się odzyskać, lub nawet one same, po usunięciu z samochodu mogą być wykorzystane w innym celu (np. jako magazyn energii). Zgodnie z raportem GIOŚ z 2018 roku w Polsce zbiorce podlegało 80% wprowadzonych do obiegu aku-

mulatorów i baterii, czyli znacznie powyżej 45% prognozy, jaki narzuca rozporządzenie Ministra Środowiska<sup>60, 61</sup>. Dane te mogą być przykładem na skuteczne ograniczenie szarej strefy i poważnego wyzwania środowiskowego, choć, biorąc pod uwagę oczekiwane znaczne zwiększenie liczby i masy akumulatorów wprowadzanych na rynek, należy przyglądać się mu z dużą uwagą.

<sup>56</sup> Zielona lista odpadów to odpady wskazane w załączniku III do rozporządzenia 1013/2006 (lista B Konwencji Bazylejskiej – aneks IX) oraz 13 rodzajów odpadów eg kwalifikacji OECD, których nie ma na liście B Konwencji; Lista zielona zakresem obejmuje odpady inne niż niebezpieczne, m.in.: stłuczka szklana, makulatura, odpady tworzyw sztucznych czy złom

<sup>57</sup> <https://www.gios.gov.pl/pl/aktualnosci/827-system-sent-juz-dziala> [dostęp 10.02.2022]

<sup>58, 59</sup> Wystąpienie pokontrolne KBF.410.007.01.2019 z 1 lipca 2020 r.

<sup>60</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie rocznych poziomów zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, Dz.U. 2009 nr 215 poz. 1671

<sup>61</sup> Raport o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za rok 2018, GIOŚ, 2019 r.



## ODPADY PRZETWÓRCZE I WYDOBYWCZE

Jednym ze szczególnych wyzwań zwalczania szarej strefy są odpady przetwórcze i wydobywcze. Wśród inżynierów trwają liczne prace i badania, jak górnictwo mogłoby być jeszcze bardziej efektywne i ograniczać produkcję odpadów „u źródła” lub jak odzyskiwać odpady do ponownego wykorzystania. Alternatywą bowiem jest unieszkodliwianie przez składowanie. Przykładowo popioły węglowe i miał węglowy można wykorzystywać w budownictwie (np. styropian można mieszać z popiołem węglowym) oraz jako materiał uszczelniający. Jednakże zidentyfikowane zostały praktyki wykorzystywania

ponownie tychże odpadów do produkcji tzw. „ekogroszku”. Jest to węgiel nieekologiczny, posiadający gorsze właściwości spalania niż węgiel kamienny. Jednak przy nielegalnym odzyskiwaniu odpadów oraz produkcji, a w konsekwencji obrotu takim paliwem stałym, zarabiają przedstawiciele szarej strefy. W tym wypadku mamy do czynienia z konsekwencjami środowiskowymi i zdrowotnymi, których przyczyna leży w niewystarczającym monitorowaniu odpadów przetwórczych i wydobywczych oraz nieumiejętnym zwalczaniu szarej strefy odpadowej na styku z innymi branżami.

## UTYLIZACJA POJAZDÓW

Potencjalnie poważnym problemem jest utylizacja pojazdów wycofanych z użytku. Ustawa o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji nakłada na posiadaczy pojazdów obowiązek przekazania ich po zakończeniu eksploatacji do stacji demontażu lub punktu zbierania pojazdów. Przedsiębiorcy prowadzący taką działalność są zobowiązani do przyjęcia każdego pojazdu, dzięki czemu ma on szansę zostać poddany recyklingowi<sup>62</sup>. W praktyce jednak, właściciele często nie zdają sobie z tego obowiązku sprawy lub go ignorują, ponieważ szara strefa utylizacji pojazdów pozwala im uzyskać większe środki. Jest to możliwe, ponieważ istnieje wiele podmiotów i osób, które skupują wycofane z eksploatacji pojazdy i rozmontowują je na części. Jest to co prawda na pierwszy rzut oka zgodne z ideą GOZ, jednak problemem jest niedostateczny nadzór nad stanem i jakością części wprowadzanych ponownie do obrotu

(np. elementy odpowiedzialne za bezpieczeństwo, jak poduszki powietrzne). Tak jak polski rynek przyjmował pojazdy wycofane z użytku w krajach UE przez wiele lat, tak obecnie pojawia się zjawisko eksportu części pojazdów do krajów rozwijających się, gdzie jeszcze są wprowadzane do użytku. Trzeci segment szarej strefy, a właściwie już w pełni czarnej, to różne grupy przestępcze używające elementów identyfikujących pojazdy (np. tabliczki znamionowe z nr. VIN) do legalizacji kradzionych samochodów<sup>63</sup>. Każdy z tych sposobów nieprawidłowego lub nielegalnego postępowania z wycofanymi pojazdami oznacza straty podatkowe dla budżetu oraz stwarza zagrożenie bezpieczeństwa ludzi oraz środowiska (np. nieprawidłowa utylizacja akumulatorów), dlatego problem ten należy monitorować i poszukiwać sposobów na uszczelnienie systemu.



<sup>62</sup> Ustawa o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz.U. 2005 nr 25 poz. 202

<sup>63</sup> <https://sprm.org.pl/aktualnosci/recykling/szara-strefa-w-recyklingu-pojazdow-przynosi-budzetowi-straty-w-wysokosci-minimum-500-milionow-rocznie/>

## OLEJE PRZEPRACOWANE

W wyniku normalnej eksploatacji pojazdów silnikowych, a także innych urządzeń, powstaje olbrzymia ilość olejów przepracowanych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, tego typu oleje stanowią odpad, który powinien być poddawany regeneracji lub utylizacji w specjalnie przeznaczonych do tego instalacjach.

Z drugiej strony oleje przepracowane stanowią cenny surowiec, który z powodzeniem może być wykorzystany do produkcji baz olejowych, stanowiąc ważne ogniwo GOZ, a także przyczyniając się do zmniejszenia zależności od wydobycia ropy naftowej.



### Nielegalne użycie olejów odpadowych jako olejów opałowych – niezależnie od szkód

Niestety, oleje przepracowane mają wysoką wartość energetyczną, w wyniku czego rocznie spalanych jest kilkadziesiąt do ponad stu tysięcy ton tychże olejów w nieprzystosowanych do tego instalacjach, głównie w celu ogrzewania warsztatów, szklarni i innych zakładów usługowo-produkcyjnych. Powoduje to dużą emisję toksycznych, mutagennych i kancerogennych substancji, co stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi i innych żywych organizmów. Emisje te są dużo bardziej szkodliwe niż przy spalaniu lekkiego oleju opałowego.

Nielegalne użycie olejów odpadowych jako olejów opałowych – niezależnie od szkód dla środowiska i zdrowia ludzi – stanowi także złamanie przepisów podatkowych i przekłada się na wymierne straty m.in. z tytułu nieodprowadzonej akcyzy (rocznie szacowane ostrożnie na ponad 150 mln zł). Dodatkowo spalanie olejów przepracowanych sprawia, że z jednej strony nie zasilają one krajowych instalacji do recyklingu olejów odpadowych, obniżając opłacalność inwestycji w rozwój, a z drugiej zmniejsza wpływy budżetu państwa z opłaty produktowej od nowo wprowadzonych do obrotu olejów grzewczych – nielegalnie spalane oleje odpadowe wypierają legalne paliwa.

Jeszcze innym aspektem jest oferowanie sprzedaży pieców z wprowadzeniem nabywców w błąd (informacje, że piece mogą spalać oleje przepracowane, podczas gdy pracują one w temp. ok. 300°C, typowej do spalania LOO, lecz absolutnie za niskiej do bezpiecznej utylizacji olejów odpadowych). Takie oferty bez trudności można znaleźć w Internecie. Można więc mówić także o złamaniu również przepisów dotyczących ochrony konsumentów.

Często, zwłaszcza w gospodarstwach wiejskich, oleje odpadowe są stosowane do konserwacji drewna bądź też wylewane wprost do środowiska, co powoduje zanieczyszczenie wody i gleby. Należy pamiętać, że litr oleju może zanieczyścić kilka milionów litrów wody.

Dotychczasowe działania na rzecz uszczelnienia systemu odzysku nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Dlatego też konieczne jest wprowadzenie nowych mechanizmów kontroli nad rynkiem olejów smarowych i olejów odpadowych.



**W celu likwidacji opisanego powyżej zjawiska United Nations Global Compact Network Poland przygotował i zaproponował projekt z dnia 13 lipca 2020 r. ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych.**

## IDENTYFIKACJA PROBLEMU

Przepisy regulujące postępowanie z olejami odpadowymi znajdują się obecnie w:

- ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r. poz. 701),
- ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1932),
- rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 5 października 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z olejami odpadowymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 1694).

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej nakłada na przedsiębiorców (producentów i importerów), obowiązek osiągnięcia poziomu odzysku i recyklingu olejów i smarów odpadowych, co najmniej w wysokości określonej w załączniku nr 4a do ustawy. W przypadku niewywiązywania się z powyższych obowiązków, przedsiębiorcy powinni uiścić opłatę produktową. Obowiązek ten może być realizowany samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku.

Praktyka funkcjonowania powyższej regulacji wskazuje na występowanie istotnych problemów w obszarze egzekucji obowiązków nałożonych przez ustawę.

W pierwszej kolejności mowa o zjawisku wprowadzania na rynek krajowy smarów z pominięciem dopełniania związanych z tym obowiązków formalnych i danin publicznych, w tym poprzez transfer produktów smarowych jako komponentów paliw ciekłych lub ich substytutów. W konsekwencji, osiągane poziomy odzysku i recyklingu, po odniesieniu do masy smarów faktycznie funkcjonującej w obrocie, mogą okazać się istotnie niższe niż rozliczane w odniesieniu do oficjalnie zgłaszanych ilości. Istotnym efektem takiego stanu rzeczy – poza uszczupleniem przychodów sektora publicznego m.in. z tytułu należnej opłaty produktowej – jest uzyskanie nieusprawiedliwionej przewagi konkurencyjnej przez podmioty omijające oficjalny obieg. Występowaniu zaburzeń konkurencji w równym stopniu sprzyja również brak kontroli nad innymi grupami środków smarnych. Według danych Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego skupiającej największych przedsiębiorców branży smarowej w Polsce, rynek olejów smarowych w 2021 roku osiągnął wielkość 241 973 ton, co w stosunku do roku 2020 oznacza wzrost sprzedaży o 10,35%. Wzrost sprzedaży olejów w 2021 roku stanowi efekt powrotu polskiego społeczeństwa do większej mobilności po zmniejszeniu zagrożenia COVID-19. Warto jednak zaznaczyć, że w 2020 rynek olejów skurczył się w stosunku do roku 2019 o 6,79%, co było spowodowane głównie turbulencjami gospodarczymi w wyniku pandemii. Zasadniczo jednak na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, od roku 2011, na rynku olejów mieliśmy do

czynienia ze średniorocznymi wzrostami sprzedaży na poziomie ok. 3% rocznie. Co za tym idzie wiarygodność szacunków rynku olejów smarowych budzi wątpliwości, zwłaszcza jeżeli uwzględnimy takie dane, jak stały wzrost PKB, wzrost liczby nowo zarejestrowanych samochodów, rozwój przemysłu wykorzystującego środki smarowe. Powyższe powinno z natury przekładać się na istotny wzrost konsumpcji, nawet przy uwzględnieniu postępu technologicznego przekładającego się na niższe zużycie.

Wątpliwości co do wiarygodności zebranych danych potwierdzają rejestrowane przez Prezesa URE dane zbierane od tzw. „podmiotów przywożących” paliwa ciekłe, w tym smary, do Polski. Zgodnie z rejestrem podmiotów przywożących URE 1251 podmiotów deklaruje przywóz co najmniej jednego smaru z grupy CN 2710.

Ogółem, wg. danych URE, w 2021 wytworzono w kraju 90 930,795 ton, a przywieziono 314 942,190 ton olejów smarowych, czyli na polski rynek trafiło 405 872,985 ton towarów o kodach 27 10 19 71 do 27 10 19 99. Po uwzględnieniu wywozu w wysokości 70 988,982 ton należy przyjąć, że krajowy rynek olejów smarowych osiągnął poziom 334 884,992 ton.

Rozbieżności w powyższych danych wskazują na istotne niedoszacowanie rynku. Co prawda sporo smarów wykorzystywanych jest w przemyśle farmaceutycznym, kosmetycznym i innych, ale fakt, że sprzedaż, wytworzenie i wywóz smarów nie są objęte regulacjami ustawy – prawo energetyczne sprawia, że trudno jest w sposób wiarygodny oszacować realny wolumen rynku smarów w Polsce. Pozwala to przypuszczać, że duża część produktów kwalifikowanych jako smary jest transferowana do innych zastosowań jako komponenty paliw ciekłych lub gotowe paliwa ciekłe. Co za tym idzie, również szacowana na minimum ok. 150 mln PLN coroczna strata budżetu państwa jako skala szarej strefy w olejach odpadowych – powstająca wskutek uniknięcia opłaty produktowej, VAT i CIT – może być wysoce niedoszacowana.

Brak efektywnego mechanizmu kontroli ilości wprowadzanych produktów, a w konsekwencji pełnych danych

o wielkości i strukturze rynku smarów w Polsce, sprzyja ich przetwarzaniu w sposób sprzeczny z prawem. Wprowadzenie na rynek danej masy olejów poza oficjalnym obiegiem przekłada się bowiem na powstanie o masy odpadów, w stosunku do której żaden producent/importer nie ponosi odpowiedzialności za zapewnienie ich prawidłowego przetworzenia. Skutkuje to powszechnym zjawiskiem nielegalnego spalania olejów odpadowych. Odpad ten stanowi relatywnie tanie i łatwo dostępne źródło paliwa o wysokiej wartości energetycznej (zbliżonej do oleju opałowego), ale jego wykorzystanie wiąże się z emisją do powietrza szkodliwych gazów i pyłów, przyczyniających się w istotnym stopniu do występującego zjawiska smogu. Bezpieczna temperatura spalania olejów odpadowych przekracza 1 000 stopni Celsjusza, zaś w piecach na olej opałowy osiągnąć można temperaturę ok. 300 stopni Celsjusza. Według szacunków Polskiej Izby Gospodarczej Ekorozwój, ok. 100-110 tys. m<sup>3</sup> olejów odpadowych jest spalanych w kraju w sposób niedopuszczalny (w piecach do tego nieprzystosowanych), co powoduje emisję do atmosfery m.in. metali ciężkich, benzopirenów, dioksyn i furanów. Substancje te stanowią bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. Równocześnie skala występującego problemu wskazuje, że dotychczasowe rozwiązania nie zapewniają dostatecznej zachęty dla użytkowników końcowych do zagospodarowania powstających odpadów w sposób zgodny z prawem. Inną, równie szkodliwą, choć mniej powszechną praktyką, jest pozbywanie się zużytych olejów poprzez ich uwolnienie do środowiska gruntowego lub wodnego, skutkujące powstawaniem zanieczyszczenia.

Opisane sposoby unieszkodliwienia odpadów nadających się do ponownej rafinacji przekładają się na konieczność dostarczania na rynek krajowy nowych partii świeżego surowca, co pozostaje w sprzeczności z założeniami gospodarki o obiegu zamkniętym. Nieszczelność systemu i brak gwarancji uzyskania dostatecznej masy surowca przekłada się na odpowiednio mniejszą opłacalność inwestycji w rozwój krajowych mocy przerobowych do recyklingu olejów odpadowych.

Z powyższym wiąże się ostatni argument na rzecz uszczelnienia systemu, to jest zapewnienie rzeczywistego, pełnego recyklingu olejów odpadowych polegającego na ich regeneracji poprzez wytworzenie pełnowartościowych baz olejowych. Pierwszeństwo takiego sposobu wynika z przepisów o hierarchii sposobów postępowania z odpadami. Stanowi to jednak w praktyce nieegzekwowaną dyrektywę, a w miejsce regeneracji realizowane są tańsze, podstawowe procesy oczyszczania tych olejów odpadowych celem ich przekierowania do produkcji olejów opałowych. Wyklucza to w istocie ich ponowny obieg rynkowy zgodny z zasadami gospodarki cyrkularnej i wymusza stały dopływ nowego surowca.

Nielegalne użycie olejów odpadowych jako olejów opałowych przekłada się też na straty podatkowe z tytułu nieodprowadzonej akcyzy. Przy założeniu spalania minimum ok. 100 tys. m<sup>3</sup> odpadów rocznie oznacza dodatkowe wpływy z akcyzy na poziomie ok. 23 mln PLN rocznie (przy zastosowaniu standardowej obniżonej stawki akcyzy na olej opałowy lekki w wysokości 232,00 PLN/m<sup>3</sup>), a w przypadku zastosowania stawki maksymalnej dla takiego sposobu użycia olejów odpadowych wynoszącej 1822 PLN/m<sup>3</sup>, dodatkowe wpływy na poziomie ok. 182,2 mln PLN.

Podsumowując, występujące problemy w gospodarce olejami odpadowymi dają się sprowadzić do:

- niedostatecznego nadzoru nad rynkiem pierwotnym, ułatwiającego unikanie danin publicznych i uniemożliwiającego pełną egzekucję obowiązków objętych rozszerzoną odpowiedzialnością producenta;
- braku mechanizmu zapewniającego rzeczywiste kierowanie zużytych olejów do systemu od ich końcowych użytkowników w miejsce nielegalnego spalania;
- braku mechanizmu zapewniającego rzeczywiste ponowne wykorzystanie olejów odpadowych zgodne z ich pierwotnym przeznaczeniem, zamiast przetworzenia do wykorzystania jako paliwo.



**Bezpieczna temperatura spalania olejów opałowych to ponad 1000 stopni Celsjusza. Zwykłe piecze opałowe mogą osiągnąć temperaturę co najwyżej ok. 300 stopni Celsjusza.**



## PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Postulujemy nowelizację ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw w zakresie, który doprowadziłby do maksymalizacji szczelności każdego z trzech wymienionych powyżej etapów, przy zachowaniu zasadniczego kształtu obecnego systemu i wykorzystaniu mechanizmów sprawdzonych w innych obszarach produktowych. Stosowny projekt został przygotowany przez Global Compact Network Poland 13 lipca 2020 i przedstawiony na konferencji w Ministerstwie Rozwoju 30 lipca 2020 roku.

Projekt przedmiotowej regulacji składa się z trzech kluczowych interwencji legislacyjnych, przeprowadzonych w dwóch etapach czasowych:

1. wdrożenie skutecznego nadzoru nad rynkiem pierwotnym smarów poprzez nowelizację ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (pierwszy etap)
2. wprowadzenie opłaty depozytowej w celu obniżenia opłacalności nielegalnego spalania olejów odpadowych maksymalizacji masy objętej systemem ich zagospodarowania poprzez nowelizację ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (drugi etap)
3. doprecyzowanie zasad gospodarowania olejami odpadowymi w ramach funkcjonującego systemu zagospodarowania poprzez nowelizację ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (pierwszy etap).

Podział na etapy wynika przede wszystkim z konieczności zapewnienia uczestnikom rynku odpowiednio długiego okresu dostosowawczego na przygotowanie funkcjonalnego systemu opłaty depozytowej. Uszczelnienie samego rynku pierwotnego oraz rynku wtórnego zgromadzonych już odpadów będzie miało bezpośrednie konsekwencje dla odpowiednio mniejszej liczby bardziej wyspecjalizowanych podmiotów przy relatywnie niższym zakresie koniecznych działań przygotowawczych.

## I

## Uszczelnienie rynku pierwotnego

Proponowane rozwiązania opierają się w przeważającym stopniu na zastosowaniu sprawdzonych mechanizmów wdrożonego w 2016 roku pakietu energetycznego.

Obejmuje to w pierwszej kolejności **rozszerzenie obowiązku uzyskiwania koncesji WPC (na wytwarzanie paliw ciekłych) oraz OPZ (na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą) także na oleje smarowe**. W połączeniu z funkcjonującą regulacją dla podmiotów przywożących pozwoli to Prezesowi URE na objęcie skuteczną kontrolą całości rynku pierwotnego; rozwiązanie to jest uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym nie tylko w zakresie zwalczania szarej strefy, ale przede wszystkim ochrony środowiska przez zwalczanie zanieczyszczenia powietrza będącego następstwem niewłaściwej gospodarki zużytych olejami, a także potrzebami gospodarki obiegu zamkniętego. Jednocześnie występujące nieprawidłowości wskazują na niewystarczający charakter mniej restrykcyjnych środków, w tym zwłaszcza kontroli następczych.

Zostanie to powiązane z objęciem **kompleksowym nadzorem koncesyjnym stałego wypełniania przez producentów i importerów wymagań organizacyjnych, finansowych i podatkowych oraz technicznych dla eksploatowanej przez nich infrastruktury paliw ciekłych** w celu zapewnienia dopuszczenia do działalności wyłącznie wiarygodnych wprowadzających. Jednocześnie każda pierwsza podaż na rynek krajowy zostanie objęta **stałym obowiązkiem sprawozdawczym dla paliw ciekłych** w celu zapewnienia wiarygodnych danych stanowiących podstawę rozliczenia kolejnych obowiązków i umożliwienia oceny sytuacji na rynku odpadów w oparciu o jego rzeczywistą wielkość.

Obowiązek koncesyjny zostanie zintegrowany z regulacją dotyczącą rynku odpadowego poprzez **zapełnienie pełnej spójności katalogu smarów wymagających koncesji oraz wpisu do rejestru podmiotów przywożących, z katalogiem produktów objętych rozszerzoną odpowiedzialnością producenta oraz przyszłą regulacją dotyczącą opłaty depozytywnej**. Ponadto sama możliwość uzyskania koncesji zostanie uzależniona od **uprawdopodobnienia przed Prezesem URE osiągnięcia odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu lub zapłaty opłaty produktowej**. Będzie to pozostawało przedmiotem kontroli przez ten organ na kolejnych etapach działalności wprowadzającego. Wymagane w związku z koncesją zabezpieczenie majątkowe obejmie należności wynikające z opłaty produktowej, co pozwoli na zapewnienie jej ściągłości.

Kluczowe znaczenie na etapie rynku pierwotnego będzie miało zapewnienie sprawnego systemu bieżącej weryfikacji wypełniania nałożonych obowiązków. Obejmuje to **automatyczne objęcie pierwszej podaży smarów na rynek wszystkimi mechanizmami kontroli oraz wymiany informacji pomiędzy organami administracji, przewidzianymi obecnie funkcjonującymi postanowieniami prawa energetycznego dla paliw ciekłych** – co okazało się sprawdzonym mechanizmem maksymalizacji efektywności kontroli w ramach pakietu energetycznego – **oraz uzupełnienie kompetencji Prezesa URE w zakresie nadzoru na rynku smarów o horyzontalne procedury współpracy z Ministrem Klimatu i Środowiska oraz Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, marszałkami województw i Szefem KAS**. Procedury te obejmą przekazywanie okresowych danych o wielkości rynku pierwotnego oraz katalogu działających na nim podmiotów celem weryfikacji ich spójności z danymi wskazywanymi w ramach systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, jak również bieżące informowanie Prezesa URE o przypadkach naruszeń w zakresie przepisów odpadowych w zakresie objętym warunkami koncesji.

Przepisy prawa energetycznego już obecnie wskazują smary jako rodzaj paliw ciekłych oraz określają zasady ich przywozu na terytorium kraju. Proponowane zmiany stanowią w przeważającej części rozszerzenie lub powielenie obowiązujących mechanizmów. Od strony legislacyjnej wymagało będzie to wyłącznie punktowej modyfikacji przepisów. Od strony organizacyjnej wymagało będzie przede wszystkim złożenia wniosków o udzielenie lub zmianę koncesji przez ok. 100-150 podmiotów. Ponadto konieczne będzie wydanie przez ministra właściwego do spraw energii nowego rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych, których wytwarzanie, magazynowanie lub przeładunek, przesyłanie lub dystrybucja, obrót – w tym obrót z zagranicą – wymaga koncesji oraz których przywóz wymaga wpisu do rejestru podmiotów przywożących, zawierającego przepis o dopisaniu do niego w oparciu o właściwe kody nomenklatury scalonej (kody CN) katalogu smarów podlegających obowiązkowi uzyskania koncesji.

## II.

**Uszczelnienie systemu zbiórki odpadów**

Równoległe konieczne jest rozwiązanie problemu niedostatecznej motywacji końcowych odbiorców do udziału w systemie zagospodarowania odpadów olejowych. Przy ekonomicznej atrakcyjności i technicznej łatwości wykorzystania ich w sposób niezgodny z prawem i jednoczesnym braku efektywnego systemu kontroli sięgającego aż do indywidualnych użytkowników, proponowanym rozwiązaniem jest wprowadzenie mechanizmu opłaty depozytowej. Przy uwzględnieniu odmienności rynku olejowego zasadniczy model regulacji powinien opierać się na wypracowanym schemacie ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach.

Proponuje się zatem **wprowadzenie opłaty depozytowej doliczanej do ceny produktów smarowych sprzedanych lub wymienianych użytkownikom**. W przypadku równoczesnego zwrotu odpowiedniej ilości zużytego smaru opłata nie będzie pobierana. W przeciwnym wypadku będzie mogła podlegać zwrotowi także po zwrocie odpadu w racjonalnym terminie od dnia zakupu i za okazaniem potwierdzenia dokumentu potwierdzającego pobranie. Wzory tzw. kwitu depozytowego i kwitu depozytowego rozliczeniowego zostaną określone rozporządzeniem Ministra Finansów. Przewidziana jest możliwość zorganizowania systemu elektronicznego, który będzie wykorzystywany do wydawania kwitów depozytowych oraz rozliczeniowych kwitów depozytowych. Kwity depozytowe będą miały charakter dokumentów skarbowych (nie będą anonimowe lub na okaziciela), a podmioty posługujące się nimi będą identyfikowalne.

W celu zapobiegania sytuacjom krańcowym, należałoby rozważyć maksymalną kwotę opłaty depozytowej jaką może wypłacić jednorazowo oraz łączną kwotę opłaty depozytowej, jaką dany sprzedawca w miesiącu może zwrócić bez uszczerbku na jego płynności finansowej, powołując się właśnie na wysokość kwoty pobranych przez niego opłat. W przypadku przekroczenia limitu zwrotu w danym miesiącu sprzedawca będzie mógł odmówić zwrotu opłaty a konsument olejów odpadowych będzie mógłby występować o zwrot dużych wartości opłaty depozytowej bezpośrednio do urzędu skarbowego.

Po upływie terminu prawo do odbioru opłaty wygaśnie, a nieodebrana nadwyżka będzie przekazywana na rachunek wskazany przez ministra właściwego do spraw finansów. Z drugiej strony, niezbilansowana kwota zwracanej opłaty depozytowej, po weryfikacji przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego, powinna być zwracana sprzedawcy w terminie 30 dni od daty

złożenia wniosku. W związku z ryzykiem zjawiska tzw. znikających sprzedawców proponuje się przy tym kwartalny system sprawozdawczości i rozliczeń – system roczny mógłby umożliwiać ominięcie powyższej regulacji przez rozpoczęcie i kończenie działalności przed upływem okresu rozliczeniowego.

Koszty z tytułu pobranej opłaty depozytowej powinny być w sposób optymalny rozliczane pod względem podatkowym (powinny być neutralne pod kątem pozostałych podatków) i służyć wyłącznie zbiorce z rynku olejów odpadowych.

Systemem objęci zostaną sprzedawcy prowadzący punkty sprzedaży smarów, jak i punkty wymiany smarów, w tym zakłady napraw i serwisu pojazdów oferujących smary wyłącznie użytkownikom końcowym. Obejmie to również wymianę smarów u użytkowników końcowych, takich jak zakłady przemysłowe. Dla zapewnienia funkcjonalności systemu kluczowe jest objęcie nim rynku detalicznego, w tym zwłaszcza sprzedaży wysyłkowej i prowadzona poprzez Internet. Taki sprzedawca będzie musiał wskazać użytkownikowi miejsce najbliższe adresowi dostawy, w którym będzie mógł dokonać zwrotu oleju odpadowego i uzyskać zwrot opłaty depozytowej.

Na etapie zwrotu olejów odpadowych sprzedawca lub podmiot odbierający, z którym sprzedawca zawarze umowę, będzie kontrolował jakość odbieranego oleju odpadowego. W przypadku uzasadnionych wątpliwości co do jakości, dających się stwierdzić bez użycia specjalistycznego sprzętu, będzie uprawniony do odmowy przyjęcia. Odmowa taka powinna podlegać kontroli Inspekcji Handlowej na wniosek użytkownika. Należy podkreślić, że działalność gospodarcza w zakresie sprzedaży olejów smarowych, a także w zakresie odbioru olejów odpadowych, wymaga od sprzedawców kompetencji i doświadczenia w tym zakresie m.in. w zakresie weryfikacji jakości olejów odpadowych. Jest to szczególnie rodzaj towaru oraz odpadu, stąd nie można wykluczyć, że nie każdy przedsiębiorca udźwignie ciężar uczestnictwa w tym systemie.

Z uwagi na objęcie systemem opłaty szerokiego katalogu dystrybutorów – w tym także niedysponujących niezbędną infrastrukturą – **przewiduje się możliwość zlecenia obowiązku odbioru zużytych odpadów innemu profesjonalnemu podmiotowi zajmującemu się zbiórką**, na podstawie stosownej umowy o wykonanie zbiórki olejów odpadowych. Pozwoli to na utrzymanie poten-

cjału już obecnie funkcjonujących podmiotów zbierających tego rodzaju odpady oraz wykorzystanie posiadanej przez nich infrastruktury.

Jednocześnie pożądanym jest wprowadzenie możliwie prostej instytucji **zgłoszenia do urzędu skarbowego zamiaru prowadzenia detalicznej sprzedaży smarów**, na co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem działalności, ze wskazaniem miejsca działalności i oraz rodzajów oferowanych smarów, w celu zapewnienia szczelności i pow szechności systemu.

Proponowana wysokość maksymalna opłaty depozytowej to 10 zł za 1 litr, co powinno umożliwić jej długookresowe dostosowywanie do wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, dzięki czemu nie dojdzie do jej zmarginalizowania w związku ze spadkiem siły nabywczej pieniądza. W aktualnych warunkach rynkowych, wymogi zachowania odpowiedniej proporcji do ceny nowego oleju, jak również rynkowej wartości oleju zużytego, uzasadniają wprowadzenie opłaty na poziomie ok. 4,50 zł za 1 litr.

Istotną odmiennością w stosunku do baterii i akumulatorów jest ubytek technologiczny zużytych odpadów. W projekcie ustawy przewidziane są wyłączenia dla olejów smarowych i preparatów smarowych, które w toku eksploatacji podlegają całkowitemu zużyciu. Wskutek tego wyłączenia produkty te będą wyłączone z systemu opłaty depozytowej. W związku z tym konieczne będzie uwzględnienie w rozporządzeniu wykonawczym **racjonalnej proporcji masy nowego oleju do oleju zużytego w celu uniknięcia nieuzasadnionego obciążenia użytkowników końcowych**. Jednocześnie uwzględnienia będą wymagała specyfika sytuacji podmiotów dokonujących tzw. pierwszego zalania oraz używających olejów do produkcji przemysłowej.

Z uwagi na wrażliwy charakter produktów smarowych pod kątem podatkowym (wyrób akcyzowy) oraz regulacyjnym (koncesje, rejestr podmiotów przywożących), jak również wielkość i stopień rozdrobnienia rynku detalicznego (od kilkudziesięciu do ponad stu tysięcy podmiotów), **nadzór nad systemem opłaty depozytowej powinny sprawować właściwe ze względu na ich siedzibę sprzedawców urzędy skarbowe**. Istotna w tym względzie powinna być bowiem odpowiednia i dostosowana do zakresu zadań szeroka struktura organizacyjna, którą dysponuje KAS. Znacząco niższy priorytet przy tego rodzaju zadaniach mają specjalistyczne wiadomości techniczne mogące przemawiać za właściwością Inspekcji Ochrony Środowiska.

**Zasadne jest przy tym przyjęcie koncepcji zintegrowanej kontroli tych obowiązków, w ramach których nowe obowiązki będą kontrolowały wyspecjalizowane organy, a ponadto organy pomocnicze w ramach ich kontroli własnych realizowanych w punktach sprzedaży smarów lub punktach wymiany smarów na podstawie przepisów odrębnych. Rozwiązanie to przyniosło bardzo dobre efekty po jego wprowadzeniu w ramach pakietu energetycznego w 2016 roku, zwiększając ilość kontroli koncesji o kilkaset procent bez dodatkowych kosztów po stronie administracji publicznej, co przełożyło się na wyeliminowanie zjawiska prowadzenia działalności na rynku paliw ciekłych bez wymaganej koncesji.**

W zakresie kontroli prawidłowości rozliczenia opłaty depozytowej organem właściwym będzie zatem Szef Krajowej Administracji Skarbowej. W zakresie kontroli obowiązków informacyjnych sprzedawców detalicznych smarów, oznaczenia i wyposażenie miejsca odbioru smarów oraz zlecenia tego obowiązku innym podmiotom – organem właściwym będzie Inspekcja Handlowa. W zakresie kontroli prawidłowości postępowania z zebranymi olejami odpadowymi – organem właściwym będzie Inspekcja Ochrony Środowiska. Jednocześnie podstawowe obowiązki związane z gromadzeniem olejów odpadowych – których ocena nie wymaga wiadomości specjalistycznych – będą weryfikowane w ramach kontroli własnych przez Państwową Inspekcję Pracy oraz organy: Policji, Straży Gminnych, Państwowej Straży Pożarnej, nadzoru budowlanego i Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W przypadku wykrycia nieprawidłowości wskazane organy będą zobligowane do powiadomienia właściwej z trzech wymienionych wcześniej instytucji.

W ramach wskazanej już konieczności powiązania nadzoru nad rynkiem pierwotnym i wtórnym, powinien obowiązywać ten sam katalog produktów objętych obowiązkami: uzyskania koncesji i wpisu do rejestru podmiotów przywożących, rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz opłaty depozytowej. Katalog ten powinien opierać się o systematykę produktów smarowych z nomenklatury scalonej (kody CN), powszechnie używanej do celów podatkowych i regulacyjnych (koncesyjnych), w miejsce odrębnej systematyki PKWiU.

W celu zapewnienia skutecznej egzekucji powyższych obowiązków wprowadzone zostaną stosowne administracyjne kary pieniężne. Mechanizm ten umożliwi bardziej efektywny nadzór nad obowiązkami podmiotów gospodarczych w zakresie ochrony środowiska niż odpowiedzialność wykroczeniowa osób fizycznych. Jako taki, od dłuższego czasu stanowi dominujący rodzaj sankcji w regulacjach tej gałęzi prawa. Przewidzenie



w projekcie ustawy norm sankcyjnych zawierających kary jest konieczne ze względu na zapewnienie efektywności systemu. Przepisy penalizujące określone w projekcie ustawy nieprawidłowości zawierają normę sankcyjną określoną zakresowo od kwoty minimalnej do maksymalnej. Tym samym nie znajduje zastosowanie system miarkowania kar.

Wprowadzane rozwiązania mogą wymagać działań organizacyjnych zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i organów administracji publicznej. Dla umożliwienia weryfikacji prawidłowości wykonywania obowiązków

konieczne jest zapewnienie **objęcia całości podmiotów odbierających oleje obowiązkami ewidencyjnymi poprzez wyłączenie ich z katalogu nieprofesjonalnych zbierających odpady**. Należy spodziewać się, że w istotnej mierze będzie się to wiązało z wykorzystaniem pośrednictwa profesjonalnych zbierających, jednak konieczne jest zapewnienie wystarczającego okresu podmiotom decydującym się na samodzielny odbiór. Proponuje się zatem **dwuletni okres przejściowy** na wejście w życie wszystkich obowiązków związanych z opłatą depozytową.





### Uszczelnienie systemu przetwarzania odpadów

Trzecim elementem nowelizacji jest zebranie, uzupełnienie oraz doprecyzowanie zasad postępowania z zebranymi olejami opadowymi, pod kątem maksymalizacji rzeczywistego recyklingu, w ramach już obowiązujących poziomów i minimalizacji wykorzystania metod skutkujących transferem olejów odpadowych do rynku paliw opałowych, nie gwarantujących wykorzystania w sposób bezpieczny dla środowiska.

Kluczowym rozwiązaniem w powyższym zakresie jest **uszczegółowienie i umożliwienie rzeczywistej egzekucji – już obecnie wynikającego z ogólnej hierarchii odpadowej – obowiązku przekazywania olejów odpadowych w pierwszej kolejności do ostatecznego procesu recyklingu, polegającego na ich pełnej regeneracji do postaci nadającej się do powtórnego użycia przy produkcji świeżych środków smarnych**. Dopiero brak takiej możliwości powinien stanowić warunek przekazania olejów odpadowych odpowiednio do innego procesu odzysku, a finalnie do unieszkodliwienia.

Zapewnienie skutecznej egzekucji pierwszeństwa recyklingu przełoży się w szerszej perspektywie także na ograniczenie spalania paliw kopalnych. Produkcja olejów smarowych i przemysłowych z olejów bazowych, pochodzących z olejów odpadowych, jest bardziej efektywna niż ich produkcja z ropy naftowej – wymaga mniejszej ilości surowca, a także zdecydowanie mniejszej ilości energii. Do wytwarzania 1 tony bazowego oleju smarowego z ropy naftowej zużywa się taką ilość energii, jaką uzyskałoby się, spalając około 300 kg oleju opałowego.

W przypadku odpadów wymagających pośredniego etapu przetwarzania – takich jak baterie i akumulatory oraz zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny – funkcjonują już przepisy wyraźnie nakazujące zbierającym przekazanie odpadów do zakładów o określonym charakterze, a tym – przekazanie odpadów powstałych przy przetwarzaniu do dalszego recyklingu. W przypadku baterii i akumulatorów wskazano wprost na obowiązek przekazania określonych frakcji do instalacji prowadzących recykling ołowiu i jego związków lub recykling tworzyw sztucznych.

Zakres podmiotowy powyższego obowiązku obejmie zarówno podmioty zbierające oleje odpadowe na dotychczasowych zasadach, sprzedawców objętych systemem opłaty depozytywnej, jak i prowadzących stacje demontażu pojazdów w rozumieniu ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Ściśle sprzężony z powyższym będzie **obowiązek przyjęcia przez recyklera oleju odpadowego do regeneracji, jeżeli tylko spełnia on obowiązujące wymagania jakościowe**. Podstawą do odmowy przyjęcia olejów odpadowych do regeneracji będzie negatywny wynik określonego badania, przekazywany podmiotowi, który przekazał odpad.

Ponadto – niezależnie od ogólnych regulacji dotyczących obowiązku uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz zakresu odpadów dopuszczonych do termicznego przekształcania – pożądane jest wprowadzenie wyrażonego wprost zakazu spalania olejów odpadowych, zagrożonego osobną administracyjną karą pieniężną. Z uwagi na skalę występującego zjawiska smogu oraz szeroki zakres takiej praktyki, jej skuteczne zwalczanie ma znaczenie priorytetowe.

Podobnie jak w poprzednim punkcie, wprowadzane obowiązki zostaną powiązane z przepisami sankcyjnymi, opartymi o mechanizm administracyjnych kar pieniężnych.

Zmiany opisane w powyższej części nie stanowią istotnej odmienności od obowiązków mających zastosowanie już obecnie, a przy tym nie wiążą się z koniecznością dokonywania istotnych zmian organizacyjnych po stronie podmiotów publicznych lub prywatnych. Nie występuje zatem potrzeba ustanawiania istotnego okresu przejściowego, analogicznego do systemu opłaty depozytywnej. Powyższe zmiany powinny zatem zostać wdrożone w ramach etapu pierwszego, łącznie z uszczelnieniem rynku pierwotnego.

## PODSUMOWANIE:

Istotą proponowanych rozwiązań jest uszczelnienie funkcjonującego systemu zagospodarowania olejów odpadowych w celu likwidacji – lub przynajmniej maksymalnego ograniczenia – występującego na tym rynku zjawiska szarej strefy. Zamierzeniem jest pozostawienie zasadniczego modelu obecnego systemu, z uzupełnieniem go o rozwiązania sprawdzone w innych obszarach regulacji, takich jak obrót paliwami czy zagospodarowanie zużytych baterii i akumulatorów.

Projektowane zmiany powinny z jednej strony przełożyć się na uszczelnienie strumienia przychodów publicznych poprzez umożliwienie skutecznej egzekucji już nałożonych obowiązków, z drugiej zaś przyczynić się do zwalczania zjawiska smogu poprzez istotne ograniczenie możliwości i opłacalności wykorzystywania olejów odpadowych do celów grzewczych. Zakładając maksymalne wykorzystanie surowców pozostających w obiegu, projektowane zmiany będą także stanowiły istotny etap na drodze do realizacji postulatów gospodarki o obiegu zamkniętym poprzez produkcję baz olejowych z regenerowanych olejów przepracowanych zamiast z ropy naftowej. Przyczyni się to również do pełniejszego wykorzystania istniejących w Polsce nowoczesnych instalacji produkcyjnych, a także – co szczególnie ważne w obecnej sytuacji międzynarodowej – do ograniczenia konsumpcji ropy naftowej.

Zapewne dodatkowe obowiązki nałożone na sprzedawców wpłyną na ceny olejów smarowych i preparatów smarowych, przy czym jest to naturalna konsekwencja domknięcia cyklu życia produktu, a więc zapewnienie zgodnej z prawem oraz zasadami gospodarki obiegu zamkniętego zbiórki olejów odpadowych.

Na szczególne podkreślenie zasługuje powierzenie Krajowej Administracji Skarbowej wiodącej roli w nadzorze nad systemem. Doświadczenia, które KAS zdobyła przy realizacji pakietu energetycznego oraz SENT, mogą się okazać bezcenne. Ważną rolę ma odegrać Urząd Regulacji Energetyki, a także Inspekcja Ochrony Środowiska i urzędy marszałkowskie. Zgodność postępowania z obowiązującymi przepisami ma być również kontrolowana przy okazji postępowań, prowadzonych przez policję, strażę gminne, Inspekcję Pracy, nadzór budowlany etc. Jest to rozwiązanie, które świetnie sprawdziło się przy w pakiecie energetycznym. Nadzór KAS nad rynkiem sprawi, że wreszcie rynek otrzyma wiarygodne dane na temat wielkości wprowadzanych od obrotu olejów. Przejrzystości sprzyjać też będzie stworzenie publicznie dostępnego rejestru sprzedawców.

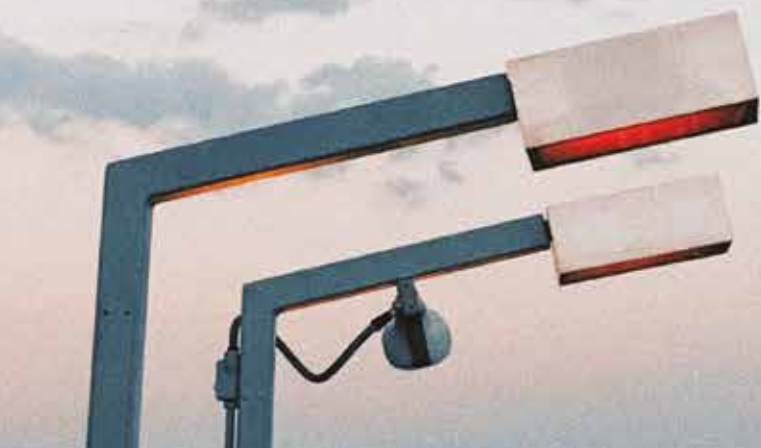
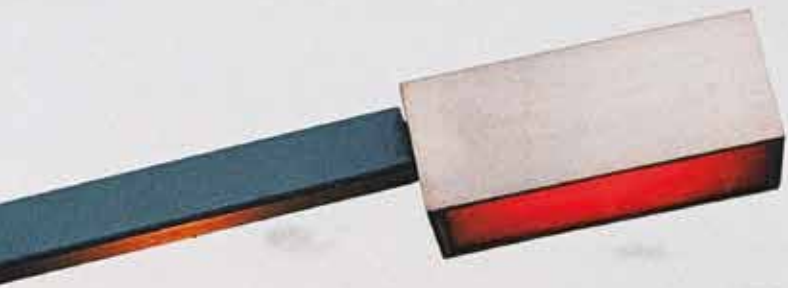
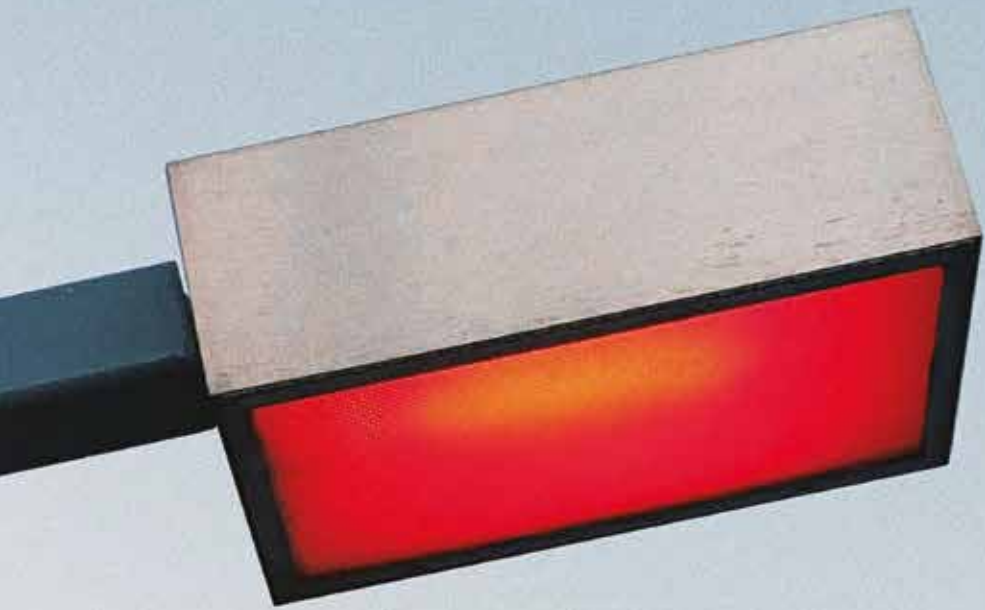
Od lat ważną rolę w implementacji regulacji, skierowanych na zwalczanie szarej strefy na rynku paliw płynnych odgrywa Urząd Regulacji Energetyki. W celu zapewnienia realizacji zadań, proponowanych w celu uszczelnienia rynku olejów smarowych, wskazane byłoby przyznanie Prezesowi URE dodatkowych środków finansowych i organizacyjnych.

Egzekwowanie ścisłej gradacji postępowania z olejami odpadowymi oznacza duży krok w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym.

Wydaje się celowe przeprowadzenie społecznej kampanii edukacyjnej, uświadamiającej konsumentów, że regenerowane bazy olejowe, produkowane w najnowszych dostępnych technologiach, są jakościowo porównywalne z bazami olejowymi, produkowanymi bezpośrednio z ropy naftowej, a ten sposób postępowania obciąża środowisko naturalne w stopniu znacznie mniejszym, niż przy produkcji bezpośrednio z ropy naftowej, a ponadto zmniejsza zależność od importowanej ropy naftowej.

Zaproponowana nowelizacja ustawy jest pierwszą tak kompleksową próbą uszczelnienia rynku olejów smarowych oraz olejów przepracowanych w Polsce.

**Ponawiamy postulat podjęcia prac nad wspomnianym powyżej projektem z dnia 13 lipca 2020 r. ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych.**



## ZAŁĄCZNIK DO RAPORTU: WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH BRANŻY HAZARDOWEJ W LATACH 2016-2021

1	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 10 sierpnia 2021 r. w sprawie wymagań dotyczących planowania lokalizacji salonów gier na automatach na terenie gminy	Dz.U. 2021 poz. 1506
2	wygaśnięcie aktu	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	Dz.U. 2021 poz. 1284
3	akt jednorazowy	Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 lipca 2021 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od osób fizycznych od nagród otrzymanych w „Loterii Narodowego Programu Szczepień”	Dz.U. 2021 poz. 1278
4	obowiązujący	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu	Dz.U. 2021 poz. 1132
5	obowiązujący	Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw	Dz.U. 2021 poz. 815
6	obowiązujący	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 stycznia 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o kinematografii	Dz.U. 2021 poz. 257
7	obowiązujący	Obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie urzędzeń losujących, urzędzeń do gier i automatów do gier, zabezpieczenia informacji dotyczących urzędzanej loterii oraz uzyskiwania, naliczania i wypłacania wygranych	Dz.U. 2021 poz. 16
8	obowiązujący	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o grach hazardowych	Dz.U. 2020 poz. 2094
9	akt objęty tekstem jednolitym	Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury	Dz.U. 2020 poz. 1652
10	obowiązujący	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o grach hazardowych	Dz.U. 2020 poz. 1492
11	obowiązujący	Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw	Dz.U. 2020 poz. 284
12	obowiązujący	Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie dokumentacji prowadzonej przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gier hazardowych	Dz.U. 2020 poz. 273
13	obowiązujący	Obwieszczenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 6 listopada 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zaświadczeń o uzyskanej wygranej oraz ewidencji zaświadczeń i ewidencji wypłaconych (wydanych) wygranych	Dz.U. 2019 poz. 2314

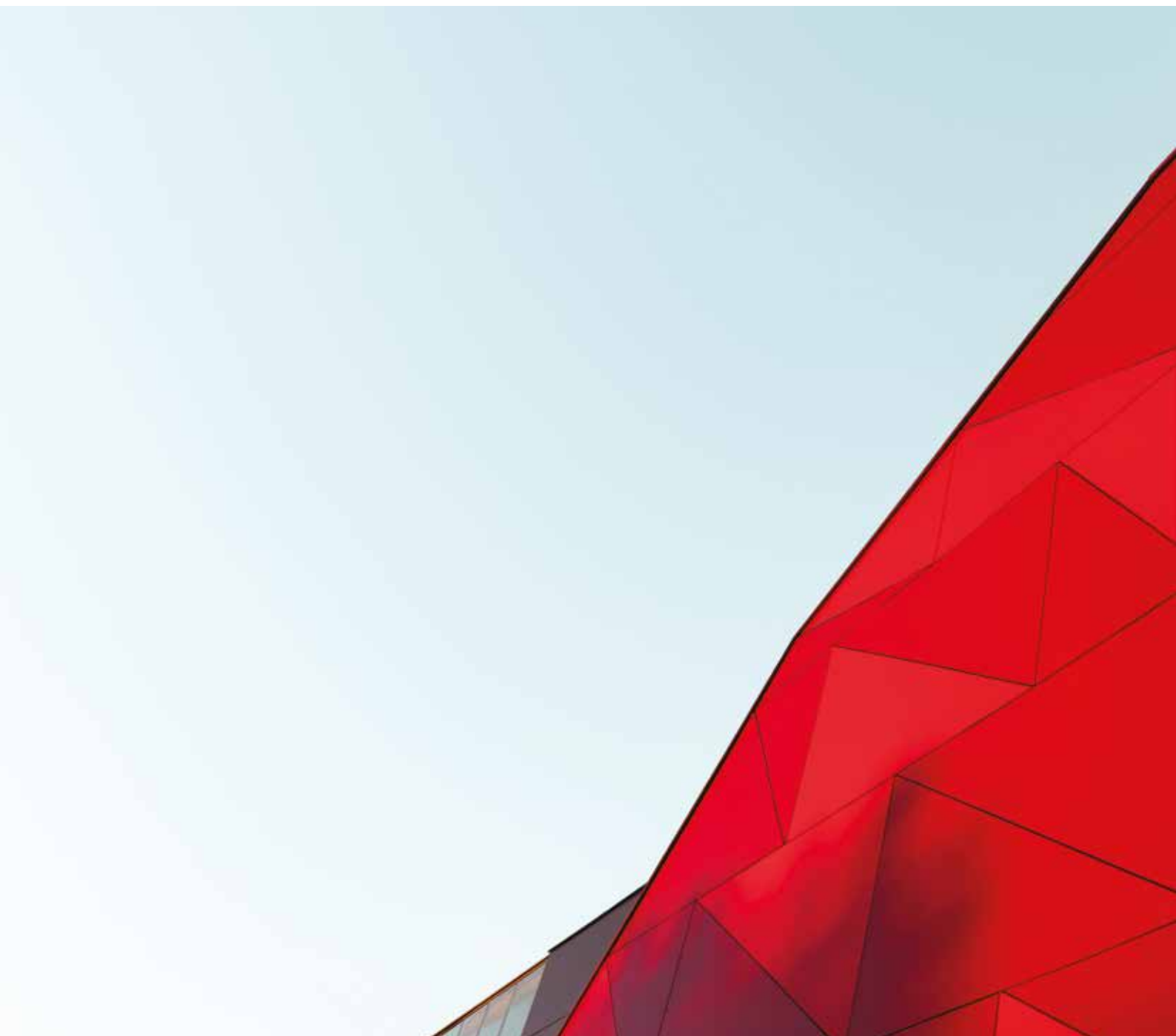
14	obowiązujący	Obwieszczenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 6 listopada 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie ewidencji automatów do gier	Dz.U. 2019 poz. 2312
15	akt objęty tekstem jednolitym	Rozporządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 3 października 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie urzędzeń losujących, urzędzeń do gier i automatów do gier, zabezpieczenia informacji dotyczących urządzanej loterii oraz uzyskiwania, naliczania i wypłacania wygranych	Dz.U. 2019 poz. 1944
16	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 12 sierpnia 2019 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej	Dz.U. 2019 poz. 1638
17	obowiązujący	Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych	Dz.U. 2019 poz. 1495
18	wygaśnięcie aktu	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lipca 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym	Dz.U. 2019 poz. 1421
19	wygaśnięcie aktu	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o grach hazardowych	Dz.U. 2019 poz. 847
20	akt objęty tekstem jednolitym	Ustawa z dnia 17 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych	Dz.U. 2019 poz. 375
21	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dokumentacji prowadzonej przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gier hazardowych	Dz.U. 2019 poz. 26
22	akt objęty tekstem jednolitym	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 stycznia 2019 r. w sprawie trybu zgłaszania roszczeń uczestników gier hazardowych	Dz.U. 2019 poz. 20
23	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie kontroli celno-skarbowej wykonywanej w zakresie produkcji automatów do gier hazardowych i obrotu tymi automatami	Dz.U. 2019 poz. 3
24	akt objęty tekstem jednolitym	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zaświadczeń o uzyskanej wygranej oraz ewidencji zaświadczeń i ewidencji wypłaconych (wydanych) wygranych	Dz.U. 2018 poz. 2325
25	obowiązujący	Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2018 r. sygn. akt SK 3/14	Dz.U. 2018 poz. 2275
26	akt objęty tekstem jednolitym	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 października 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji automatów do gier	Dz.U. 2018 poz. 2143
27	wygaśnięcie aktu	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	Dz.U. 2018 poz. 1813
28	akt objęty tekstem jednolitym	Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej	Dz.U. 2018 poz. 1629

29	akt objęty tekstem jednolitym	Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 czerwca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury	Dz.U. 2018 poz. 1157
30	akt posiada tekst jednolity	Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu	Dz.U. 2018 poz. 723
31	wygaśnięcie aktu	Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie dokumentacji prowadzonej przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gier hazardowych	Dz.U. 2018 poz. 632
32	wygaśnięcie aktu	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o kinematografii	Dz.U. 2018 poz. 597
33	wygaśnięcie aktu	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o grach hazardowych	Dz.U. 2018 poz. 165
34	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 października 2017 r. w sprawie uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań ze środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych	Dz.U. 2017 poz. 2029
35	akt posiada tekst jednolity	Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	Dz.U. 2017 poz. 1909
36	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 września 2017 r. w sprawie audiowizyjnego systemu kontroli gier	Dz.U. 2017 poz. 1833
37	uznany za uchylony	Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 25 września 2017 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej	Dz.U. 2017 poz. 1801
38	obowiązujący	Obwieszczenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 8 września 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wzoru informacji o dopłatach w grach liczbowych, loteriach pieniężnych i grze telebingo	Dz.U. 2017 poz. 1770
39	wygaśnięcie aktu	Obwieszczenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zaświadczeń o uzyskanej wygranej oraz ewidencji zaświadczeń i ewidencji wytaconych (wydanych) wygranych	Dz.U. 2017 poz. 1723
40	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 lipca 2017 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej, któremu podmiot wykonujący monopol państwa w zakresie gier na automatach urządzanych w salonach gier na automatach udostępnia system rejestrujący	Dz.U. 2017 poz. 1441
41	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie przekazywania informacji dotyczących funkcjonowania podmiotów urządzających i prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych	Dz.U. 2017 poz. 1304
42	akt posiada tekst jednolity	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 8 czerwca 2017 r. w sprawie urzędzeń losujących, urzędzeń do gier i automatów do gier, zabezpieczenia informacji dotyczących urządzanej loterii oraz uzyskiwania, naliczania i wyptacania wygranych	Dz.U. 2017 poz. 1171
43	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie systemu teleinformatycznego rejestrującego i archiwizującego dane dotyczące przebiegu gier na automatach do gier w salonach gier na automatach	Dz.U. 2017 poz. 1096

44	akt posiada tekst jednolity	Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym	Dz.U. 2017 poz. 1089
45	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie sposobu oraz zakresu archiwizacji danych związanych z zarządzanymi grami hazardowymi przez sieć Internet	Dz.U. 2017 poz. 1018
46	akt objęty tekstem jednolitym	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 kwietnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru informacji o dopłatach w grach liczbowych, loteriach pieniężnych i grze telebingo	Dz.U. 2017 poz. 866
47	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie wzorów deklaracji podatkowej dla podatku od gier	Dz.U. 2017 poz. 853
48	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 10 kwietnia 2017 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie decyzji, o której mowa w art. 2 ust. 6 ustawy o grach hazardowych	Dz.U. 2017 poz. 792
49	akt objęty tekstem jednolitym	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 31 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dokumentacji prowadzonej przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gier hazardowych	Dz.U. 2017 poz. 705
50	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie wyznaczenia naczelników urzędów celno-skarbowych właściwych w sprawach rejestracji i eksploatacji automatów do gier, urzędzeń losujących i urzędzeń do gier oraz określenia obszarów ich właściwości miejscowej	Dz.U. 2017 poz. 702
51	uznany za uchylony	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie gmin salonów gier na automatach	Dz.U. 2017 poz. 701
52	akt posiada tekst jednolity	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie ewidencji automatów do gier	Dz.U. 2017 poz. 698
53	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej dyrektorów izb administracji skarbowej do udzielania zezwoleń na urządzenie loterii fantowej, loterii audiotekstowej, gry bingo fantowe i loterii promocyjnej	Dz.U. 2017 poz. 439
54	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie kontroli celno-skarbowej wykonywanej w zakresie urządzania i prowadzenia gier hazardowych	Dz.U. 2017 poz. 438
55	uznany za uchylony	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia naczelników urzędów celno-skarbowych właściwych w sprawach rejestracji i eksploatacji automatów i urzędzeń do gier oraz określenia obszarów ich właściwości miejscowej	Dz.U. 2017 poz. 421
56	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej naczelników urzędów celno-skarbowych do przyjmowania zgłoszeń loterii fantowej lub gry bingo fantowe	Dz.U. 2017 poz. 398
57	uznany za uchylony	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków rejestracji i eksploatacji automatów i urzędzeń do gier	Dz.U. 2017 poz. 389
58	akt objęty tekstem jednolitym	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 23 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zaświadczeń o uzyskanej wygranej oraz ewidencji zaświadczeń i ewidencji wypłaconych (wydanych) wygranych	Dz.U. 2017 poz. 382
59	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie właściwości urzędów skarbowych i izb administracji skarbowej w zakresie podatku od gier	Dz.U. 2017 poz. 370



<b>60</b>	obowiązujący	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia naczelnika urzędu skarbowego właściwego do wydawania druków zaświadczeń o uzyskanej wygranej	Dz.U. 2017 poz. 362
<b>61</b>	obowiązujący	Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw	Dz.U. 2017 poz. 88
<b>62</b>	akt jednorazowy	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od nagród otrzymanych w „Loterii Paragonowej 2 edycja”	Dz.U. 2016 poz. 2000



## ŹRÓDŁA

### RAPORTY TEMATYCZNE

1. „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2015/16” UN Global Compact Network Poland
2. „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2016” UN Global Compact Network Poland
3. „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2017” UN Global Compact Network Poland
4. „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19” UN Global Compact Network Poland
5. „Gospodarka olejami zużyтыми – założenia reformy i propozycja ustawy” UN Global Compact Network Poland, 2020
6. „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2020/21” UN Global Compact Network Poland
9. „Szara strefa gier hazardowych online w Polsce w latach 2017-2021 i prognoza do roku 2026”, Totalizator Sportowy
10. „Illegal betting and sport. Global report on corruption in sport” United Nations Office on Drugs and Crime
11. „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2020/2021”
12. Czy zaleją nas śmieci?, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020
13. Rynek Fotowoltaiki w Polsce 2021, Instytut Energetyki Odnawialnej 2021
14. Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej, KBF.430.012.2019, NIK 2019
15. Szara strefa gier hazardowych online w Polsce w latach 2017-2021 i prognoza do roku 2026, H2 Gambling Capital, 2021 r.
16. Szara strefa na rynku hazardowym online, EY, kwiecień 2021, „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2016” UN Global Compact Network Poland
18. „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2017” UN Global Compact Network Poland
19. „Raport o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużyтыми bateriami i zużyтыми akumulatorami za rok 2018”, Główny Inspektor Ochrony Środowiska 2019
20. Raport z polskich badań realizowanych w ramach projektu „Wpływ wygranej w grze hazardowej, przy współdziałaniu czynników psychospołecznych, na trajektorię zaangażowania w hazard – badania polsko-francuskie, KUL 2021

### ŹRÓDŁA NAUKOWE

1. M. Aurer, D. Maliszing, M. Griffiths: “Gambling Before and During the COVID-19 Pandemic Among European Regular Sports Bettors: An Empirical Study Using Behavioral Tracking Data”, International Journal of Mental Health and Addiction
2. M. Brodeur, S. Audette-Chapdelaine, A. Savard, S. Kairouz: “Gambling and the Covid-19 pandemic: A scoping review”, Progress in Neuro-Psychopharmacology and Biological Psychiatry, Volume 111
3. Synthesis report. Environmental crime and the EU, Berlin 2016
4. The State of Knowledge of Crimes that have Serious Impacts on the Environment, Nairobi 2018

### MATERIAŁY PRASOWE

1. <https://alebanks.pl/>
2. <https://brief.pl/>
3. <https://filarybiznesu.pl/>
4. <https://gospodarka.dziennik.pl/>
5. <https://klimat.rp.pl/>
6. <https://www.bankier.pl/>
7. <https://www.polsatnews.pl/>

**POZOSTAŁE**

1. [https://www.unodc.org/documents/Safeguardingsport/Meetings/2019-09\\_-\\_Safeguarding\\_Sport\\_from\\_Corruption/PPTS/B.\\_Panel\\_11\\_Illegal\\_Betting\\_Douglas\\_Robinson.pdf](https://www.unodc.org/documents/Safeguardingsport/Meetings/2019-09_-_Safeguarding_Sport_from_Corruption/PPTS/B._Panel_11_Illegal_Betting_Douglas_Robinson.pdf)
2. Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345)
3. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. 2015 poz. 1688 z późn. zm.)
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów
5. <https://legislacja.rcl.gov.pl/>
6. <https://portalochronysrodowiska.pl/>
7. <https://www.amlc.eu/>
8. <https://www.gios.gov.pl/>
9. <https://www.gov.pl/>
10. <https://www.kis.gov.pl/>
11. <https://www.kss.gov.pl/>
12. <https://www.pb.pl/>
13. <https://www.straitstimes.com/>
14. Projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. 2022 poz. 178)
16. Ustawa o KAS, Dz.U. 2021 poz. 422
17. Wystąpienie pokontrolne NIK, KBF.410.007.01.2019 z 1 lipca 2020 r.
18. Załącznik do uchwały nr 44/2019 Rady Ministrów z dnia 28 maja 2019 roku



## UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT

Największa na świecie inicjatywa skupiająca biznes działający na rzecz zrównoważonego rozwoju. Zainaugurowana przez Sekretarza Generalnego ONZ w 2000 r. Skupia firmy tworzące strategię i działania w oparciu o dziesięć uniwersalnych zasad (10 Principles) w obszarach praw człowieka, standardów pracy, ochrony środowiska, przeciwdziałania korupcji oraz podejmowania działań pomagających osiągnąć Cele Zrównoważonego Rozwoju ONZ (SDGs).

## UN GLOBAL COMPACT NETWORK POLAND

Sieć krajowa z niezależnym sekretariatem prowadzonym oraz zarządzanym przez Fundację Global Compact Poland. Stanowi biuro projektowe oraz lokalny punkt kontaktowy i informacyjny dla polskich członków oraz sygnatariuszy UN Global Compact. Identyfikuje wyzwania i możliwości w zakresie zrównoważonego rozwoju. Zapewnia praktyczne wskazówki oraz promuje działania na rzecz realizacji celów ONZ. Dodatkowo UN GCNP wspiera merytorycznie polskich członków UN Global Compact w wypełnianiu rocznego obowiązku raportowania niefinansowego, z podejmowanych przez firmę działań i osiągniętych rezultatów.

## KNOW-HOW HUB

Think-thank i ośrodek naukowy założony w 2011 r. jako element składowy UNDP w Polsce. Know-How Hub to platforma wiedza gromadząca szereg ekspertów, którzy tworzą oraz wdrażają projekty rozwojowe na poziomie krajowym. Think-thank jako niezależny komitet doradczy sprawuje funkcję Rady Naukowej przy Global Compact Network Poland.

## ANTI-CORRUPTION PROGRAMME

Celem programu jest zapobieganie i eliminacja korupcji we wszystkich jej formach, zgodnie z wytycznymi ONZ, a w szczególności z 10 zasadą Global Compact. Ideą programu jest stworzenie szerokiej koalicji współdziałania odpowiedzialnego biznesu, który nie tylko wdrożył i stosuje działania antykorupcyjne, ale również jest gotów podzielić się swoimi doświadczeniami z innymi przedsiębiorcami. Współdziałanie środowisk biznesowych i NGO-sów z administracją państwową jest kluczem do skutecznej eliminacji „raka współczesnego świata”, jakim jest korupcja w różnych formach.

Program Antykorupcyjny jest programem parasolowym, w ramach którego głównym projektem jest Przeciwdziałanie Szarej Strefie, realizowany w partnerstwie z administracją, biznesem i organizacjami pozarządowymi.



Global Compact  
Network Poland



Know-How Hub  
Centrum Transferu Wiedzy

## WYDAWCA:



Network Poland

UN Global Compact  
Network Poland  
ul. Emilii Plater 25/64  
00-688 Warszawa



Know-How Hub  
Centrum Transferu Wiedzy

## REDAKCJA:

Zuzanna Pałejko  
Marta Rogalska  
Julia Szymczakiewicz  
Leszek Wieciech  
Kamil Wyszowski

## REDAKCJA MERYTORYCZNA:

Marek Lussa  
Mateusz Orzeł  
Leszek Wieciech  
Adam Wudarczyk

## PROJEKT GRAFICZNY I SKŁAD:

Agnieszka Skopińska  
[www.rebelzoo.eu](http://www.rebelzoo.eu)

## ZDJĘCIA:

[unsplash.com](http://unsplash.com)

## DRUK:

Mazowieckie Centrum Poligrafii  
PrintPoint - Centrum Produkcyjne

---

Warszawa 2022

---

Niniejszy Raport został przygotowany, bazując na danych i materiałach źródłowych w maju 2022 r., chyba, że sam Raport w swej treści wskazuje inną datę w odniesieniu do opisywanego zjawiska, danych lub aktów prawnych.

Rozdział dotyczący olejów przepracowanych powstał na bazie opracowania z 2019 roku, przygotowanego we współpracy z POPIHN, PIG Ekorozwój oraz kancelarią DZP.

Autorzy prowadzili prace niezależnie, opisując zjawiska oraz opracowując rekomendacje bazujące na danych i materiałach źródłowych, których prawdziwości i kompletności nie weryfikowali. W związku z tym autorzy nie odpowiadają za nie i nie udzielają gwarancji w zakresie poprawności i kompletności niniejszego Raportu.

Żaden z Autorów niniejszego Raportu w jakikolwiek sposób nie może być odpowiedzialny za wykorzystanie informacji w nim zawartych bez ich wiedzy i zgody. Autorzy nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za czyny i konsekwencje ponoszone przez osoby trzecie ani żadne decyzje podjęte lub nie na podstawie niniejszego Raportu.

Opinie przedstawione w publikacji przez autorów tekstów odzwierciedlają indywidualne poglądy. Zdjęcia oraz grafiki pochodzą z zasobów autorów tekstów bądź publicznych źródeł. Wszelkie prawa zastrzeżone®



## PROGRAM ACTIVITIES SUPPORTING IMPLEMENTATION OF SDG TARGETS:

**TARGET 3-9**



REDUCE ILLNESSES AND DEATH FROM HAZARDOUS CHEMICALS AND POLLUTION

**TARGET 6-3**



IMPROVE WATER QUALITY, WASTEWATER TREATMENT AND SAFE REUSE

**TARGET 8-3**




PROMOTE POLICIES TO SUPPORT JOB CREATION AND GROWING ENTERPRISES

**TARGET 12-4**



RESPONSIBLE MANAGEMENT OF CHEMICALS AND WASTE

**TARGET 16-3**



PROMOTE THE RULE OF LAW AND ENSURE EQUAL ACCESS TO JUSTICE

**TARGET 16-4**



COMBAT ORGANIZED CRIME AND ILLICIT FINANCIAL AND ARMS FLOWS

**TARGET 16-5**



SUBSTANTIALLY REDUCE CORRUPTION AND BRIBERY

**TARGET 16-6**



DEVELOP EFFECTIVE, ACCOUNTABLE AND TRANSPARENT INSTITUTIONS

**TARGET 17-1**



MOBILIZE RESOURCES TO IMPROVE DOMESTIC REVENUE COLLECTION

ISBN 978-83-958559-5-5



9 788395 855955



Network Poland

ul. Emilii Plater 25/64  
00-688 Warszawa  
[www.ungc.org.pl](http://www.ungc.org.pl)



## WYDAWCA:



UN Global Compact  
Network Poland  
ul. Emilii Plater 25/64  
00-688 Warszawa

Network Poland

---



Know-How Hub  
Centrum Transferu Wiedzy

## REDAKCJA:

Zuzanna Pałejko  
Marta Rogalska  
Julia Szymczakiewicz  
Leszek Wieciech  
Kamil Wyszowski

## REDAKCJA MERYTORYCZNA:

Marek Lussa  
Mateusz Orzeł  
Leszek Wieciech  
Adam Wudarczyk

## PROJEKT GRAFICZNY I SKŁAD:

Agnieszka Skopińska  
www.rebelzoo.eu

## ZDJĘCIA:

unsplash.com

## DRUK:

PrintPoint - Centrum Produkcyjne

---

Warszawa 2022

---

Niniejszy Raport został przygotowany, bazując na danych i materiałach źródłowych w maju 2022 r., chyba, że sam Raport w swej treści wskazuje inną datę w odniesieniu do opisywanego zjawiska, danych lub aktów prawnych.

Rozdział dotyczący olejów przepracowanych powstał na bazie opracowania z 2019 roku, przygotowanego we współpracy z POPIHN, PIG Ekorozwój oraz kancelarią DZP.

Autorzy prowadzili prace niezależnie, opisując zjawiska oraz opracowując rekomendacje bazujące na danych i materiałach źródłowych, których prawdziwości i kompletności nie weryfikowali. W związku z tym autorzy nie odpowiadają za nie i nie udzielają gwarancji w zakresie poprawności i kompletności niniejszego Raportu.

Żaden z Autorów niniejszego Raportu w jakikolwiek sposób nie może być odpowiedzialny za wykorzystanie informacji w nim zawartych bez ich wiedzy i zgody. Autorzy nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za czyny i konsekwencje ponoszone przez osoby trzecie ani żadne decyzje podjęte lub nie na podstawie niniejszego Raportu.

Opinie przedstawione w publikacji przez autorów tekstów odzwierciedlają indywidualne poglądy. Zdjęcia oraz grafiki pochodzą z zasobów autorów tekstów bądź publicznych źródeł. Wszelkie prawa zastrzeżone®

