



**POLSKA FEDERACJA
PRODUCENTÓW ŻYWNOSCI**
Związek Pracodawców

ul. Cybernetyki 19B, 00-613 Warszawa, NIP: 7010173579
Tel.: (48 22) 830 70 55
e-mail: biuro@pfpz.pl www.pfpz.pl

L.Dz. 1/9/86/2025

Warszawa, dnia 2 września 2025 r.

Pani
Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu

Pan
Marek Goleń
Dyrektor Departamentu
Gospodarki Odpadami

Pani
Izabela Wereśniak-Masri
Dyrektor Departamentu Prawnego

Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

Dotyczy: projektu ustawy *o opakowaniach i odpadach opakowaniowych* (nr UC100)

Szanowna Pani Minister, Szanowni Państwo,

W związku ze skierowaniem do konsultacji publicznych projektu ustawy *o opakowaniach i odpadach opakowaniowych*, Polska Federacja Producentów Żywności Związek Pracodawców przedkłada niniejszym swoje stanowisko względem przedmiotowego projektu.

Nie budzi żadnych wątpliwości, że wdrożenie postanowień:

- a) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów
- b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych

- c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (PPWR)

jest przedsięwzięciem wielkiej wagi dla gospodarki odpadami w Polsce. Wprowadzający opakowania oraz produkty w opakowaniach w pełni podziwiają potrzebę takiej implementacji wierząc w jej pozytywny wpływ na środowisko, pożądane zachowania konsumentów oraz w impuls do zmian, jakie te akty prawne Unii Europejskiej przynoszą dla wielu sektorów gospodarczych. Z tym większą uwagą stosowny projekt ustawy podany został wieloobszarowej analizie.

Niestety, zmuszeni jesteśmy wyrazić nasze głębokie rozczarowanie i konsternację treścią przedstawionego projektu ustawy. Projekt, którego kwintesencją ma być wdrożenie do polskiego porządku prawnego zasady Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów, koncentruje się głównie na administracyjnym poborze i podziale oraz wypłacie środków wpłacanych przez wprowadzających produkty w opakowaniach, marginalizując cel dla którego zasada ROP została stworzona: ustanowienie ram prawnych umożliwiających systemową poprawę gospodarki odpadami opakowaniowymi przy zapewnieniu maksymalnego przywrócenia materiału z odpadów opakowaniowych do obiegu. Liczne organizacje gospodarcze, w tym nasza, od wielu miesięcy przedstawiały Ministerstwu swoje postulaty i propozycje umożliwiające nie tylko prawidłowe wdrożenie przepisów prawa UE, ale przede wszystkim gwarantujące znaczącą i tak potrzebną poprawę w zakresie budowy nowego systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi w Polsce. Tak, aby wdrożenie do polskiego porządku prawnego zasady Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów przyczyniło się do pozytywnych zmian jakościowych, mających przede wszystkim pozytywny wpływ na środowisko, a nie tylko generowało transfery środków pieniężnych od przedsiębiorców do budżetu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i dalszą redystrybucję tych środków do rozmaitych beneficjentów.

Ponadto, w naszej opinii, zapisy proponowane w Projekcie są **niezgodne zarówno z przepisami polskimi jak i europejskimi**.

W zakresie przepisów polskich, propozycje Projektu są:

a) **niezgodne z art. 2 Konstytucji:**

- w zakresie m.in. pominięcia zasady dwuinstancyjności w przypadku postępowań prowadzonych przez Fundusz (m.in. weryfikacja wniosków beneficjentów) czy w zakresie wprowadzenia mechanizmu nienależnej weryfikacji realizacji obowiązków przez Fundusz, a także
- poprzez obciążanie obowiązkami, których zakres (przede wszystkim w okresie przejściowym 2026-2027) nie jest wystarczająco jasno sprecyzowany, co stoi w sprzeczności z zasadą praworządności oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa;

b) **niezgodne z art. 9 Konstytucji**, z uwagi na propozycję niepoprawnego wdrożenia aktów prawa UE, przede wszystkim w zakresie implementacji poszczególnych obowiązków wynikających z Dyrektywy Ramowej i jej nowelizacji, PPWR, a także TFUE w odniesieniu do implementacji „zasady zanieczyszczający płaci” oraz TUE w kontekście niezastosowania zasady proporcjonalności;

c) **niezgodne z art. 20 Konstytucji**, w zakresie, w którym nie uwzględnia zasady partnerstwa społecznego (dialogu i współpracy partnerów) przy kształtowaniu procesu gospodarczego, którym jest system ROP, a także poprzez pozbawienie realnego wpływu na kształt i efektywność tego systemu oraz niewysłuchanie interesów wszystkich stron objętych systemem;

d) **niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji:**

- w zakresie przedstawionego w Projekcie mechanizmu wprowadzającego ryzyko ponoszenia przez przedsiębiorców podwójnego obciążenia finansowego, które naraża ich na potencjalnie nieproporcjonalnie wysokie koszty, nieadekwatne do zamierzonego celu; a także

- w zakresie zróżnicowanych celów selektywnej zbiórki wszystkich odpadów, które w przypadku przedsiębiorców realizujących samodzielnie obowiązki z tytułu ROP są nadmierne i nieproporcjonalne, oraz przewidzianych w Projekcie nadzwyczajnie surowych sankcji finansowych, które godzą w konstytucyjną zasadę proporcjonalności;
- e) **niezgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji:**
- w zakresie naruszenia zasady równości wobec prawa poprzez uznaniowe uprzywilejowanie określonych grup przedsiębiorców, w tym w odniesieniu do wymaganych poziomów selektywnej zbiórki opakowań, możliwości wyboru sposobu realizacji obowiązków ROP (dla producentów środków ochrony roślin); a także
 - poprzez wyłączenie niektórych organizacji samorządu gospodarczego, które zawarły porozumienia z marszałkami województw, z obowiązku odprowadzenia daniny w latach 2026 i 2027. Obowiązek ten ma bowiem spoczywać wyłącznie na organizacjach odzysku opakowań;
- f) **niezgodne z art. 217 ust. 1 Konstytucji**, w zakresie w jakim ministrowi właściwemu ds. klimatu nadawane są kompetencje do określania istotnych elementów konstrukcyjnych daniny publicznej w akcie rangi podustawowej;
- g) **niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP**, gdyż pozostawia ministrowi właściwemu ds. klimatu zbyt szeroką swobodę dotyczącą wprowadzenia tak kluczowej kwestii, jaką jest określenie wysokości wkładów wnoszonych przez uczestników mechanizmu ROP.

W zakresie **przepisów europejskich**, propozycje Projektu są:

- a) **niezgodne z art. 8a ust. 1a znowelizowanej Dyrektywy Ramowej** w zakresie, w jakim nie określają jasno ról i obowiązków wszystkich zaangażowanych podmiotów w systemie ROP. W szczególności Projekt nie przewiduje realnego wpływu przedsiębiorców (m.in. producentów, odbierających, recyklerów, gmin) na funkcjonowanie systemu ROP, oddając wszelkie działania operacyjne i organizacyjne Funduszowi, działającemu jako publiczny monopol, nadzorowany przez MKiŚ. Nie jest jasne, w jaki sposób przedsiębiorcy mają działać w okresie przejściowym, w szczególności kto i jakie opłaty będzie ponosił, i za jakie działania. Dodatkowo organ doradczy – Rada ROP, ze względu na zaproponowaną konstrukcję i skład, nie realizuje wymagań Dyrektywy Ramowej w zakresie współdziałania, a jej działania są zależne od MKiŚ i pozostałych instytucji administracji publicznej;
- b) **niezgodne z art. 8a ust. 1b znowelizowanej Dyrektywy Ramowej** w zakresie, w jakim nie określa jasno celów gospodarowania odpadami. Projekt nie ustala celów, jakie Fundusz jako państwowa osoba prawna zarządzająca systemem ROP, obowiązkowo musi zrealizować (np. corocznie) w zakresie utrzymania systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi, nie wskazuje minimalnych środków finansowych jakie musi na ten cel przeznaczyć z wkładów producenckich, nie ustala sankcji dla Funduszu w przypadku nieosiągnięcia ww. celów; Projekt nieprecyzyjnie i niekiedy zamiennie posługuje się koniecznością wypełnienia obowiązku selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych oraz osiągnięcia poziomów recyklingu przez Fundusz (w przypadku poz. 5 – 10 z załącznika nr 1);
- c) **niezgodne z art. 8a ust. 1d znowelizowanej Dyrektywy Ramowej** w zakresie, w jakim nie zapewniają równego traktowania poszczególnych producentów produktów, niezależnie od ich pochodzenia czy wielkości. W szczególności brak równego traktowania dotyczy producentów samodzielnie wykonujących obowiązki w zakresie ROP, którzy mają obowiązek nie tylko uzyskania zezwolenia (a Fundusz zezwolenia nie musi uzyskiwać), bardzo wysoki próg ich realizacji i dotkliwe sankcje w wypadku nie tylko braku realizacji obowiązku w postaci zapłaty opłaty opakowaniowej, lecz także niedopełnienia obowiązków sprawozdawczych. Ponadto, preferencyjne zasady uczestnictwa w systemie ROP dotyczą producentów, wykonujących działalność w zakresie środków ochrony roślin w opakowaniach, którzy mają wybór, mogąc samodzielnie realizować zadania ROP lub poprzez organizację ROP (mają wpływ na wkłady finansowe, działanie organizacji

przedsiębiorców etc.). Zgodnie z art. 32 Konstytucji, zakazana jest także dyskryminacja w życiu gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny;

- d) **niezgodne z art. 8a ust. 3b znowelizowanej Dyrektywy Ramowej** w zakresie braku zagwarantowania dostępności systemów zbierania odpadów. Sama możliwość ubiegania się o zwrot kosztów z Funduszu nie wpływa na dostępność systemów zbierania odpadów (takie systemy gminy mają obowiązek stworzyć same, na podstawie Ustawy Czystościowej, bez względu na złożenie wniosku); Fundusz nie tworzy też zachęt finansowych i organizacyjnych, nie wspiera powszechności składania wniosków zarówno przez gminy jak i przedsiębiorców. Istnieje ryzyko, że część firm gospodarujących odpadami nie zdecyduje się wnioskować o dofinansowanie, a w rezultacie przetrząsnie koszty utrzymania systemu gospodarowania odpadami na mieszkańców. Należy zwrócić uwagę, że przedsiębiorcy wnioskujący o dofinansowanie z Funduszu, w szczególności instalacje komunalne, nie mają w ogóle prawnego obowiązku pomniejszać stawek obciążających mieszkańców z tytułu uzyskania zwrotu kosztów (po pozytywnym rozpatrzeniu ich wniosku i zawarciu umowy);
- e) **niezgodne z art. 8a ust. 3c i 3d znowelizowanej Dyrektywy Ramowej oraz Motywem 130 Preambuły do PPWR, art. 3 ust. 66 PPWR, art. 47 ust. 1-3 PPWR**, w zakresie braku zaproponowania rozwiązań prawnych dających możliwość zweryfikowania czy Fundusz, zarządzając systemem ROP, posiada i w kolejnych latach będzie posiadał środki finansowe i organizacyjne niezbędne do wypełnienia swoich obowiązków; a także czy zarządzając systemem ROP ma odpowiedni mechanizm samokontroli. Wymaganiem zarówno Dyrektywy Ramowej, jak i PPWR, jest weryfikacja zdolności prowadzenia systemu ROP przez wskazany organ lub niezależnych ekspertów (zezwoleń, niezależny audyt etc.), natomiast Projekt przewiduje ujęcie powyższych kwestii w Zasadach Działania Organizacji ROP Opakowań, które ustalane są wspólnie przez Fundusz oraz MKiŚ (organ nadzorczy i nadzorowany; ponadto te zasady nie stanowią zezwoleń w rozumieniu art. 43 PPWR, nie są jawne i nie będą udostępniane publicznie). Bez względu na indywidualny czy zbiorowy, prywatny czy publiczny charakter organizacji zarządzających ROP tylko taki system niezależnej weryfikacji daje rękojmię efektywnego działania i realizacji celów recyklingu; powyższe rozwiązanie budzi także wątpliwości natury konstytucyjnej, będąc niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa;
- f) **niezgodne z art. 8a ust. 3e znowelizowanej Dyrektywy Ramowej oraz art. 46 ust. 4 PPWR** w zakresie, w jakim Fundusz poza sprawozdaniem, o którym mowa w art. 194 ust. 14 Projektu, nie ma obowiązku udostępniać publicznie informacji o realizacji swoich celów w zakresie gospodarowania odpadami, a także informacji o wkładach finansowych wnoszonych przez producentów produktów od każdej sprzedanej sztuki lub od każdej tony produktu wprowadzonego do obrotu; oraz procedurze wyboru podmiotów gospodarujących odpadami; sam Fundusz nie będzie podmiotem gospodarującym odpadami w rozumieniu art. 46 PPWR dlatego nie będzie musiał tych informacji udostępniać, przy czym Projekt nie wskazuje kto zatem je udostępni publicznie (por. 46 ust. 4 PPWR, por. art. 8a ust. 3e pkt 1 znowelizowanej Dyrektywy Ramowej); ponadto pomimo jasnych postanowień w art. 46 ust. 4 PPWR, Projekt nie posługuje się precyzyjnie dwoma pojęciami (stosuje je wymiennie): podmiotu publicznego odpowiedzialnego za organizację gospodarowania odpadami i organizacji zarządzającej ROP, co wynika z zaproponowania monopolistycznej i państwowej struktury zarządzania ROP;
- g) **niezgodne z art. 8a ust. 4 a) znowelizowanej Dyrektywy Ramowej, art. 5 ust. 4 TUE (zasada proporcjonalności) oraz art. 67 Prawa Przedsiębiorców** w zakresie, w jakim nie gwarantuje by wysokość wkładów finansowych płaconych przez producenta pokrywała koszty związane z produktami, które producent wprowadza do obrotu w danym państwie członkowskim oraz koszty niezbędne do realizacji innych celów i zadań, po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z jego produktów;

- h) **niezgodne z Motywem 115 Preambuły do PPWR oraz art. 46 PPWR** nie gwarantując wyznaczenia organu, który zapewniłby przestrzeganie przez producentów i organizacje odpowiedzialności producenta obowiązków w zakresie ROP dotyczących zbierania i przetwarzania odpadów pochodzących z ich produktów; Projekt nie przewiduje niezależnego od Funduszu podmiotu, który w praktyce weryfikowałby działanie Funduszu pod kątem efektywności zarządzania systemem ROP; MKiŚ nie pełni takiej roli odpowiadając także za m.in. za strukturyzowanie działania Funduszu;
- i) **niezgodne z Motywem 112 Preambuły do PPWR** w zakresie, w jakim nie gwarantuje pokrywania pełnych kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi przez system ROP. Projekt zakłada, że docelowo Fundusz otrzyma środki z wpływu z opłaty opakowaniowej, które będzie miał zagospodarować na zarządzanie systemem ROP; w przypadku jednak w którym przedsiębiorcy, o których mowa w art. 60 ust. 3 Projektu, nie zdecydują się składać wniosków o dofinansowanie lub ich wnioski nie uzyskają akceptacji (vide art. 69, 70 Projektu), to wówczas Fundusz posiadać będzie wpływy z tytułu opłaty opakowaniowej, które nie będą wykorzystane na pokrycie kosztów m.in. utrzymania systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi, które w wypadkach j.w. poniosą mieszkańcy;
- j) **niezgodne z art. 8a ust. 4 lit. a) Dyrektywy Ramowej oraz art. 45 PPWR** w zakresie, w jakim nie gwarantuje, że wkłady finansowe producentów pokrywają koszty niezbędne, a także niezgodne z art. 42 ust. 2 PPWR w zakresie zaproponowania mechanizmu uznaniowego co do wysokości stawek opłaty opakowaniowej a nie mechanizmu ustalającego koszty w sposób przejrzysty, proporcjonalny, niedyskryminujący i efektywny;
- k) **niezgodne z art. 6 pkt 5 a) Dyrektywy SUP** w zakresie uchylecia przez art. 219 Projektu z dniem 1 stycznia 2027 roku przepisu art. 14a Ustawy Opakowaniowej, implementującego Dyrektywę SUP w tym zakresie.

Najważniejszym skutkiem wdrożenia Projektu będzie jednak całkowita zmiana systemowa w zakresie zagospodarowania odpadami opakowaniowymi. Projekt wprowadza nie tylko klasyczny system fiskalno-redystrybucyjny, polegający na poborze daniny publicznej i transferowanie jej do szeroko rozumianego systemu komunalnego poprzez NFOŚiGW, ale **nadaje administracji publicznej wszechwładzę nad całym systemem**, podporządkowując go decyzjom polityków i urzędników, a tym samym całkowicie pozbawiając go charakteru rynkowego:

- a) Ministerstwo będzie określało w drodze rozporządzenia: koszty dla producentów (stawki opłaty opakowaniowej), które opakowania nie są zbierane w systemie komunalnym, podział środków przez NFOŚiGW do beneficjentów a nawet rodzaje opakowań, które mają negatywną wartość rynkową i wymagają dofinansowania w procesie recyklingu,
- b) Ministerstwo i NFOŚiGW uzgodnią pomiędzy sobą Zasady Działania Organizacji ROP, które określać będą m.in. sposób zbierania, odbioru, i zagospodarowania odpadów opakowaniowych oraz kreślenie warunków umów zawieranych przez NFOŚiGW z beneficjentami z pominięciem procedury administracyjnej (zapewniającą jawność procesu podejmowania decyzji) i bez ujawnienia / publikacji tego dokumentu. Owe niejawne zasady będą jednak podstawą dla umów z beneficjentami,
- c) zanim każdy z beneficjentów otrzyma zwrot kosztów (za wyjątkiem samorządów, ale tylko w przypadku rekompensaty za prowadzenie zbiórki odpadów), będzie musiał co roku składać wnioski i przeprowadzać badanie atestacyjne biegłego rewidenta. Od odmowy zatwierdzenia wniosku czy obciążenia środków beneficjent nie będzie mógł się odwołać ani nawet pozwać NFOŚiGW do sądu (odmowa zatwierdzenia wniosku nie jest decyzją administracyjną). Żaden z beneficjentów składając wniosek nie będzie więc wiedział, czy dostanie zwrot kosztów i w jakiej wysokości.
- d) IOŚ-PIB będzie miał prawo żądać od wszystkich podmiotów gospodarujących odpadami informacji i danych, w tym stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Jeśli takich danych nie dostanie lub uzna, że są one niewystarczające, będzie mógł nałożyć na taki podmiot grzywnę. Będzie to pierwszy przypadek w Polsce, gdy placówka naukowa (instytut badawczy) będzie mogła kogokolwiek karać grzywnami,

- e) każdy producent będzie musiał składać co kwartał sprawozdanie w wprowadzenia opakowań do obrotu poprzez BDO i obliczyć kwotę opłaty podatkowej. Jeśli tego nie zrobi lub poda złe dane (w tym pomyli się zaniżając wprowadzenie), Urząd Marszałkowski automatycznie nałoży na niego opłatę w wysokości 150% stawki bez możliwości miarkowania kary wynikającej np. z błędu we wprowadzaniu danych do BDO. W przypadku braku sprawozdania lub zaniżenia danych, Urząd Marszałkowski sam też wyznaczy jakie powinno być prawidłowe wprowadzenie np. w postaci oszacowania i od tej „prawidłowej” wielkości nakaże zapłacić owe 150% stawki,
- f) na 22 członków Rady ROP aż 13 reprezentować ma administrację publiczną (Ministerstwo, NFOŚiGW, IOŚ, Inspekcje Handlowa, GIOŚ i Urzędy Marszałkowskie). Umożliwi to Ministerstwu uzyskanie w każdej sytuacji korzystnej opinii Rady nawet przy ewidentnej krzywdzie innych interesariuszy, w szczególności płatników opłaty opakowaniowej.

Zagospodarowanie odpadów opakowaniowych przestanie być częścią procesów gospodarczych. Stanie się częścią biurokracji, która będzie mogła ręcznie, a niekiedy całkowicie uznaniowo zarządzać środkami finansowymi pochodzącymi od producentów.

Wymaga szczególnego podkreślenia, że projekt **ustawy nie spełnia jakichkolwiek celów oraz wymagań, jakie stawia przed naszym krajem znowelizowana dyrektywa w sprawie odpadów czy PPWR.** Wdrożenie ustawy w zaproponowanym kształcie nie spowoduje jakiegokolwiek poprawy gospodarki odpadami opakowaniowymi. Zaproponowany w niej model nie przewiduje żadnych narzędzi mających na celu podnoszenie efektywności poszczególnych etapów gospodarowania odpadami opakowaniowymi w celu osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu, nie mówiąc już o podwyższonych wymaganiach związanych z koniecznością osiągnięcia recyklingu skali i to w wysokiej jakości. **Wprowadzający produkty w opakowaniach mają biernie obserwować, czy zasilany ich środkami system komunalny zrealizuje wyśrubowane wymagania nakładane przez PPWR** i mieć nadzieję, że za kilka lat nie będą musieli wycofywać ze stosowania opakowań, dla których centralno-biurokratyczny system fiskalno-redystrybucyjny „nie podolał” europejskim wymaganiom.

Poniżej przedstawiamy nasze najważniejsze zastrzeżenia, uwagi oraz liczne pytania i wątpliwości do przedstawionego projektu.

1. Naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej

Projekt, którego celem jest wprowadzenie systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta, zgodnego z wymaganiami wskazywanych przepisów europejskich, budzi fundamentalne wątpliwości co do jego zgodności z tymi przepisami.

Brak wpływu na sposób zarządzania systemem ROP przez przedsiębiorców

Przede wszystkim, Fundusz jest zgodnie z art. 400 ust. 1 POŚ państwową osobą prawną należącą do sektora finansów publicznych, nie będąc przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy Prawo Przedsiębiorców. Fundusz został powołany i działa w celu wykonywania zadań publicznych, zgodnie z art. 9 ust 14 ustawy o finansach publicznych. Do zasad jego działania stosuje się zasady gospodarki finansowej, a środki wpłacane do Funduszu jako daniny publiczne są dochodami publicznymi, podobnie jak podatki, składki czy opłaty (art. 5 ust. 2 ww. ustawy). To oznacza, że możliwe są przesunięcia tych środków w ramach tzw. planów finansowych państwowych osób prawnych.

Fundusz będzie działał jako instytucja posiadająca w praktyce monopol na prowadzone działania w obszarze gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Przynależność do Funduszu, będzie w praktyce nie tylko obowiązkowa dla producentów, ale będą oni zobowiązani do ponoszenia opłat w kwotach i na warunkach ustalanych przez Fundusz, bez żadnej możliwości weryfikowania ww. warunków.

Fundusz nie będzie działał w warunkach konkurencji rynkowej, podobnie jak będzie to mogło mieć miejsce pomiędzy organizacjami ROP w przypadku odpadów opakowaniowych po środkach ochrony roślin czy jak ma to obecnie miejsce, jeśli chodzi o konkurencję pomiędzy operatorami systemu kaucyjnego.

Jak wynika z doświadczeń innych krajów europejskich, system ROP oparty o państwowy monopol nie jest rekomendowanym modelem zarządzania systemami ROP, głównie dlatego, że z reguły ma on parapodatkowy charakter, nie jest efektywny kosztowo, ani nie osiąga wymaganych poziomów recyklingu, co jest podstawą działania systemów ROP.

Co należy podkreślić, dopuszczenie działania systemów ROP opartych o państwowe monopole budzi wątpliwości o tyle, że państwowa lub quasi-państwowa osoba prawna rzadko staje się przedmiotem weryfikacji niezależnych i zewnętrznych ekspertów przed jej uruchomieniem. Tymczasem uzyskanie zezwolenia jest istotą weryfikacji podmiotów prowadzących system wg PPWR, głównie z tego względu, że daje rękojmię odpowiedniego wykonywania zadań przez organizacje ROP, zarówno w zakresie gwarancji finansowych, lecz także zdolności organizacyjnych i eksperckich.

Ponadto, państwowe osoby prawne nie wymagają także odpowiedniej struktury prawnej, zabezpieczającej realizację obowiązków, podobnie jak ma to miejsce obecnie w Polsce przy organizacjach odzysku opakowań czy podmiotach reprezentujących, które mogą wykonywać działalność gospodarczą w rygorystycznym reżimie prawnym (spółki akcyjnej, o wysokim kapitale zakładowym etc.), a już niebawem przy organizacjach ROP w obszarze baterii¹.

Jak wynika z art. 57 Projektu, nie dość, że Fundusz nie będzie wymagał weryfikacji podobnej do procesu wydawania zezwolenia to nie musi spełniać rygorystycznych zabezpieczeń co do posiadanych środków finansowych czy struktury prawnej, podobnie jak organizowane przez przedsiębiorców organizacje producenckie, mające wypełniać zobowiązania producentów ROP, także w Polsce, choć w innych sektorach gospodarczych.

W praktyce, Fundusz sam będzie ustalał zasady swojej organizacji i uzgadniał je z MKiŚ, przy czym należy dodać, że już obecnie zgodnie z art. 400r ust.1 POŚ, nadzór nad działalnością NFOŚiGW sprawuje MKiŚ. W Projekcie nie przewidziano także skutków negatywnej weryfikacji zasad organizacji Funduszu w obszarze ROP, wyłączając w tym zakresie możliwość stosowania KPA. Poddaje to w wątpliwość obiektywność stosowanych kryteriów samego procesu weryfikacji zasad działania Funduszu w zakresie ROP, opisanym w Projekcie. Ta wątpliwość jest o tyle uzasadniona, że MKiŚ może jedynie wzywać Fundusz do zaniechania ew. naruszeń nie mając żadnych narzędzi do cofnięcia Funduszowi uprawnień w zakresie zarządzania ROP.

Minister Klimatu i Środowiska jednocześnie będzie ustalał, w drodze rozporządzenia, udziały we wpływach z opłaty opakowaniowej przeznaczane na zadania Funduszu, choć katalog tych zadań jest w Projekcie jedynie przykładowy (a nie zamknięty jak np. w przypadku zadań podmiotów reprezentujących).

Powyższe analizy prowadzą do wniosku, że zarządzanie systemem ROP przez Fundusz, jako państwową osobę prawną jest dopuszczalne prawnie wg PPWR, choć jak wynika z doświadczenia innych krajów, takie struktury są nieefektywne. Sposób w jaki Fundusz miałby zarządzać środkami ROP jest jednak pozbawiony niezależnej weryfikacji, mechanizmów transparentności działania i ich monitoringu, szczególnie przez producentów uiszczających opłaty opakowaniowe. Dlatego należy uznać, że zaproponowany sposób zarządzania ROP przez Fundusz jest niezgodny z art. 8a ust 4 znowelizowanej Dyrektywy Ramowej oraz Motywem 130 Preambuły do PPWR, art. 3 ust. 66 PPWR, art. 47 ust 1-3 PPWR.

¹ Por. projekt ustawy o bateriach i zużytych bateriach (UC107), <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-bateriach-i-zuzytych-bateriach>

Brak wpływu na wysokość wkładów i koszty ponoszone w systemie ROP

Zgodnie z Projektem, stawki opłaty opakowaniowej dla poszczególnych kategorii materiałowych opakowań mają być ustalane przez ministra właściwego ds. klimatu w drodze rozporządzenia do ustawy. Oznacza to, że producenci nie będą mieli wpływu na sposób ich ustanawiania, a w praktyce na wysokość ponoszonych opłat opakowaniowych.

Podobnie, stawki dofinansowania publikowane będą zgodnie z art. 71 Projektu na stronie Funduszu, co oznacza, że przedsiębiorcy nie będą mieli żadnego wpływu na sposób zadysponowania wkładami finansowymi jakie wnoszą, co jest wymaganiem art. 8a ust 4 znowelizowanej Dyrektywy Ramowej.

Ostatecznie, ponieważ zasady organizacji Funduszu w zakresie zarządzania ROP będą jedynie uzgadniane z MKiŚ, to przedsiębiorcy wnoszący opłaty opakowaniowe nie będą w rzeczywistości znali realnych kosztów ponoszonych przez Fundusz.

Brak monitoringu i transparentności działań Funduszu

Zgodnie z art. 8a ust 5 znowelizowanej Dyrektywy Ramowej, państwa członkowskie ustanawiają odpowiednie ramy monitorowania i egzekwowania w celu zapewnienia, by producenci produktów i organizacje realizujące w ich imieniu obowiązki wynikające z ROP wypełniały te obowiązki. W przypadku Funduszu, Projekt nie przewiduje takiego bieżącego monitoringu działalności.

Brak weryfikacji co do zrealizowania celów recyklingu

To, co jest absolutnie podstawowym celem systemów ROP, to zapewnienie osiągnięcia poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych. Temu ma służyć finansowanie systemów selektywnej zbiórki i przetworzenie zebranych odpadów opakowaniowych, ekoprojektowanie i mechanizmy ekomodulacji (różnicowania opłat), bez względu na to czy organizacja ROP jest zarządzana prywatnie czy publicznie.

Zgodnie z Motywem 153 PPWR, państwa członkowskie powinny zapewniać wiarygodność i dokładność zbieranych danych na temat odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi. Same zaś cele recyklingu powinny być obliczane – najczęściej – na podstawie masy odpadów opakowaniowych wprowadzanych do procesu recyklingu.

Patrząc na kierunki regulacyjne, należy wspomnieć, że Komisja Europejska ma dokonywać przeglądu celów recyklingu opakowań z myślą o ich utrzymaniu lub, w stosownych przypadkach, zwiększeniu.

2. Naruszenie przepisów prawa Rzeczypospolitej Polskiej

Pomimo tego, że wymagania dla systemów ROP wynikają w znacznej mierze z regulacji europejskich, konieczne jest dodatkowe zweryfikowanie czy Projekt jest zgodny z przepisami polskimi, szczególnie w obszarze podnoszonych powyżej wątpliwości co do struktury i wysokości kosztów (proporcjonalność, dystrybucja), braku praktycznej kontroli nad zarządzaniem systemem ROP przez Fundusz, czy charakteru ponoszonych opłat.

Podatkowy charakter systemu ROP zaproponowanego w Projekcie

Analiza postanowień Projektu w zakresie wymaganych opłat ponoszonych przez producentów, o których mowa w art. 4 pkt 20 Projektu prowadzi do wniosku, że mechanizm określania wysokości stawek ww. opłat może być dowolnie ustalany i zmieniany w drodze rozporządzenia (art. 49 ust 1 Projektu). Ustalenie tych stawek nie odbywa się w dialogu z przedsiębiorcami, a Rada ROP, zgodnie z art. 113 Projektu powoływana przez MKiŚ może ją jedynie opiniować, jednakże brak opinii lub opinia negatywna umożliwiają przyjęcie

stawek w proponowanej kwocie. To powoduje, że ww. stawki mogą być ustalane bez zweryfikowania, czy są zgodne z gwarantowanymi wymogami art. 8a ust. 4 lit. c znowelizowanej Dyrektywy Ramowej (równe traktowanie poszczególnych producentów produktów, czy nie przekraczają kosztów niezbędnych do świadczenia usług gospodarowania odpadami w sposób efektywny kosztowo).

W takiej sytuacji nie mogą, tak jak jest to obecnie zapisane w Projekcie, być umieszczane w aktach wykonawczych do ustaw tj. rozporządzeniach.

Na gruncie Konstytucji RP danina publiczna obejmuje wszelkie świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa lub jednostek samorządu terytorialnego wynika z odrębnych ustaw – zgodnie z orzecznictwem TK daniny publiczne cechują się przymusowością, jednostronnością, charakterem pieniężnym, bezzwrotnością oraz przeznaczeniem na realizację zadań publicznych².

Powyższe powoduje, że nakładanie na podmioty gospodarcze opłaty opakowaniowej jako daniny publicznej jest procesem ściśle sformalizowanym. Art. 217 Konstytucji wymaga, aby w ustawie uregulować wszystkie istotne elementy stosunku daninowego. To oznacza, że delegacja art. 49 ust. 4 Projektu będzie niezgodna z art. 217 Konstytucji ze względu na zbyt ogólne uregulowanie kryteriów pozwalających na ustalenie konkretnej wysokości opłaty w ustawie.

Należy dodać, że regulacji w drodze rozporządzenia mogą podlegać wyłącznie te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny³. Przedmiotem regulacji podstawowej (rozporządzenia) może być np. wysokość opłaty – o ile ustawa wskaże dostatecznie precyzyjne i obiektywne kryteria przedmiotowe lub wzory obliczeń, które będą pozwalały na określenie wysokości konkretnej opłaty. Ustawa może także wskazać widełki dla wysokości opłaty, poprzez określenie przynajmniej maksymalnej wysokości danej opłaty⁴.

W tym wypadku, Projekt wskazuje wprawdzie stawkę maksymalną, ale do rozporządzenia przenosi element konstrukcyjny daniny, czyli np. mechanizmy ekomodulacji, a ich właściwe zastosowanie pozostaje kluczowe dla osiągnięcia celów mechanizmu ROP.

Dodatkowo, w art. 49 ust. 5 Projektu przewidziano uznaniowość oraz fakultatywność w działaniu ministra ("Minister [...] może...") w zakresie różnicowania wysokości stawki opłaty opakowaniowej dla poszczególnych opakowań w zależności od ich trwałości, przydatności do naprawy, ponownego użycia i recyklingu, a także obecności substancji niebezpiecznych oraz zawartości procentowej materiału pochodzącego z recyklingu wykorzystanego w opakowaniu. Okoliczności te zakwalifikować należy jako istotne elementy konstrukcyjne daniny, które powinny zostać uregulowane w akcie rangi ustawowej, podobnie jak w art. 49 ust. 4 Projektu (kategorie materiałowe).

W każdym z przedstawionym powyżej przypadków swoboda decyzyjna pozostawiona ministrowi w określeniu wysokości wkładów finansowych wprowadzających w ramach systemu ROP, uzależnionych od ekomodulacji, jest zbyt szeroka. Zaproponowany w Projekcie mechanizm finansowania systemu ROP nie spełnia wymogów Dyrektywy Ramowej w zakresie zapewnienia, że wkłady finansowe producentów nie przekroczą kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Ostatecznie opłata opakowaniowa *de facto* stanowi dofinansowanie gminnego systemu gospodarowania odpadami, którego zakres jest szerszy niż gospodarka odpadami opakowaniowymi w ramach ROP.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2013 r., K 7/12

³ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 marca 2017 roku, II SA/Kr 1393/16

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2013 r., K 30/12; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 marca 2017 roku, II SA/Kr 1393/16

Dlatego też i inne opłaty wnoszone przez producentów zgodnie z zasadami Projektu (nie tylko opłata opakowaniowa, ale też opłata produktowa, wpłata na pokrycie kosztów kampanii edukacyjnych) mogą zostać uznane za daniny publiczne o charakterze podatkowym.

O takich daninach mowa jest w sytuacji, gdy wysokość danej daniny znacznie przewyższa wartość świadczonej przez podmiot publiczny usługi⁵. Dotyczy to przede wszystkim opłat uiszczanych w okresie przejściowym tj. przed wdrożeniem docelowego systemu ROP.

Producenci już w 2026 r. zobowiązani są do uiszczania opłat opakowaniowych na rzecz Funduszu, z Projektu jednak jasno nie wynika jakie działania i w jakim czasie pokrywane będą z tych środków;

Mając na uwadze powyższe oraz uwzględniając przymusowy, jednostronny, bezzwrotny, pieniężny charakter opłaty oraz przeznaczenie jej na cele publiczne, określenie opłaty opakowaniowej jako daniny publicznej (a w praktyce, para podatku) pozostaje w zasadzie bezsporne. Nie ma znaczenia tu fakt niezakwalifikowania jej przez ustawodawcę jako podatku/daniny, ponieważ przy ocenie należy uwzględnić specyfikację i charakter danej opłaty.

Zbyt szeroki zakres zagadnień ustalony w drodze rozporządzeń do ustawy

Projekt przewiduje przekazanie szeregu kwestii do uregulowania w drodze rozporządzenia. Obejmuje to m. in.: ustalenie stawek opłaty opakowaniowej, rodzajów opakowań nieprzeznaczonych do gospodarstw domowych, które nie są zagospodarowywane w strumieniu odpadów komunalnych, a także udziały we wpływach z opłaty opakowaniowej przeznaczane na poszczególne zadania Funduszu.

Z perspektywy funkcjonowania polskiego porządku wątpliwe wydaje się przeniesienie do aktu rangi podstawowej regulacji dotyczącej ciężarów finansowych ponoszonych przez podmioty prywatne w tak szerokim zakresie, jak czyni to Projekt.

Przeniesienie regulacji dotyczących kwestii istotnych dla określenia mechanizmu ROP (tj. wysokości wkładów finansowych producentów oraz ich przeznaczenia) do regulacji w drodze rozporządzenia w tak szerokim zakresie, jak czyni to Projekt, będzie sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Co do zasady, rozporządzenia mogą być wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania⁶. Zgodnie z ugruntowanym poglądem, upoważnienie zawarte w ustawie powinno zatem wyznaczyć kierunek dla unormowań jakie mają zostać ujęte w rozporządzeniu⁷. Niedopuszczalne jest pozostawianie prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia; w szczególności niedopuszczalnym jest, aby rozporządzenie kształtowało zasadnicze elementy danej regulacji prawnej⁸.

Uzasadnione wątpliwości prawne budzi przede wszystkim zawarcie w Projekcie przepisu blankietowego uprawniającego ministra właściwego ds. klimatu do wydania rozporządzenia ustalającego stawki opłaty opakowaniowej (w tym również opłaty opakowaniowej w okresie przejściowym, o której mowa w art. 195 ust. 11 Projektu) wraz z mechanizmem różnicowania tych stawek (ekomodulacją), zgodnie z art. 49 ust. 4 Projektu.

⁵ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 roku, K 17/12; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 roku, P 6/02

⁶ Por. art. 92 ust. 1 Konstytucji

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2007 r., U 7/06

⁸ Por. np. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2006 r., K 27/05; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012 r., K 10/11

Jednocześnie niezgodne z zasadą wyłączności ustawy w regulowaniu kwestii danin (art. 217 Konstytucji RP) jest pozostawienie do uregulowania rozporządzeniem materii określenia rodzajów opakowań, które nie są zagospodarowywane w strumieniu odpadów komunalnych oraz stawki opłaty opakowaniowej dla tych opakowań. Delegacja w tym zakresie podobnie nie rozstrzyga istotnych elementów konstrukcji daniny – minister właściwy ds. klimatu zyskuje tu szerokie kompetencje nie tylko do określenia poziomu stawki, ale również zakresu przedmiotowego rodzajów opakowań niegospodarowanych w strumieniu odpadów komunalnych.

W świetle powyższego należy uznać, że upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego wysokość opłaty opakowaniowej jest sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż pozostawia ministrowi właściwemu ds. klimatu zbyt szeroką swobodę dotyczącą wprowadzenia tak kluczowej kwestii, jaką jest określenie wysokości wkładów wnoszonych przez uczestników mechanizmu ROP.

Brak konieczności uzasadniania wyboru odpadów o ujemnej wartości

Podobne wątpliwości budzi upoważnienie w projektowanym art. 66 ust. 5 Projektu. Przekazuje ono kompetencje ministrowi właściwemu ds. klimatu do określenia rodzajów odpadów opakowaniowych o ujemnej wartości rynkowej. Projektodawca dodatkowo wskazuje, że uprawnienie to ma oparcie w optymalizacji kosztów pokrywających recykling tego rodzaju odpadów. Ponownie, takie uprawnienie daje ministrowi zbyt szeroką swobodę w wyborze zarówno rodzajów odpadów opakowaniowych, którym nadawana jest ujemna wartość rynkowa, jak i stawek opłat opakowaniowych za te opakowania.

Brak konieczności uzasadniania poziomów dla odpadów niebezpiecznych

W dalszej kolejności, zbyt szeroką swobodę ministra właściwego ds. klimatu ustanawia również projektowany art. 86 Projektu, przekazujący uprawnienia do uregulowania w drodze rozporządzenia minimalnych rocznych poziomów zbierania i recyklingu w poszczególnych latach dla odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin.

Przepis ten dotyczy realizacji obowiązków w zakresie ROP dla opakowań przeznaczonych na środki niebezpieczne będące środkami ochrony roślin. Postanowienie Projektu, poza dyskryminującym⁹ charakterem wobec pozostałych producentów, uprawnia ministra do zbyt swobodnego kształtowania stosunków obligacyjnych wobec producentów. W obowiązującym systemie poziomy recyklingu regulowane są ustawowo (Załącznik nr 1 do Ustawy Opakowaniowej).

Arbitralne wyznaczanie przez ministra tych poziomów wiązałoby się ze zbyt dużą niepewnością funkcjonowania rynku, w tym niepewnością obrotu i czynników kształtujących zobowiązania ustawowe podmiotów. Podobnie jak w każdym z powyżej omawianych przypadków, tutaj również Projekt nie określa istotnych elementów składowych daniny publicznej.

Podsumowując, zakres materii przekazanej w Projekcie do uregulowania w drodze podustawowej, jak i sposób określenia wytycznych dla regulacji rozporządzeń jest zbyt szeroki i stanowi próbę obejścia wymogów dotyczących określenia podstawowych elementów mechanizmu ROP w drodze ustawowej.

Zbyt szeroki zakres uprawnień przyznany podmiotom administracji publicznej

Projekt, poza szeroką swobodą ministra właściwego ds. klimatu w zakresie stanowienia prawa, przyznaje również rozległe uznanie administracyjne pozostałym podmiotom sfery publicznej.

⁹ Art. 84 i n. Projektu uprawniają producentów środków ochrony roślin do wykonywania obowiązków za pośrednictwem prywatnie zarządzanej Organizacji ROP, podczas gdy producenci pozostałych produktów w opakowaniach takiej możliwości nie posiadają.

Zgodnie z tym co zostało wskazane powyżej, minister właściwy ds. klimatu będzie określał wysokość opłat dla producentów (art. 49 ust. 4 Projektu), podział środków do beneficjentów (wskazanych w art. 60 ust. 3 Projektu; zgodnie z art. 61 Projektu) przez Fundusz, a także rodzaje opakowań o negatywnej wartości rynkowej (art. 66 ust. 5 Projektu). Upřednio zostało już wskazane, że zakres kompetencji prawodawczych Ministra został określony zbyt szeroko, w sposób, który daje temu organowi zbyt dużą swobodę w kształtowaniu obowiązków konkretnych grup podmiotów.

Minister ds. klimatu zyskał również uprawnienie do powoływania Rady ROP, czyli organu opiniodawczo-doradczego, do zadań którego należy m.in. przedstawianie czynników mających wpływ na wysokość opłaty opakowaniowej, opiniowanie proponowanych stawek oraz przedstawianie danych wymagających uwzględnienia przy określaniu wpływów z opłaty produktowej.

Słusznym założeniem powołania Rady ROP jest dopuszczenie czynnika społecznego do ustalania zasad systemu ROP, jednakże w zaproponowanym formacie Rada ROP nie może odpowiednio realizować koncepcji reprezentacji społecznej (vide niezgodność z art. 8a ust 6 Dyrektywy Ramowej). Zgodnie z Projektem, aż 13 na 22 członków Rady ROP będzie reprezentować administracje publiczną (w tym Fundusz, IOŚ-PIB oraz Ministerstwo Klimatu i Środowiska). Rada ROP w takim składzie umożliwi ministrowi uzyskanie w każdej sytuacji korzystnej opinii Rady nawet przy sprzeciwie innych interesariuszy (przedstawicielei strony społecznej oraz biznesu). Takie ukształtowanie nie tylko nie zapewni stronie społecznej odpowiedniej reprezentacji, ale wzmocni monopol Funduszu i wpływ MKiŚ.

Dodatkowe wątpliwości w kwestii przekazania kompetencji budzi również uregulowanie Zasad Działania Organizacji ROP Opakowań przez Fundusz w porozumieniu z ministrem właściwym ds. klimatu. Zasady te określają m.in. system odbioru, zbierania i przetwarzania odpadów opakowaniowych, określenie warunków umów z beneficjentami (w tym także warunki różnicowania stawek) czy opis mechanizmu gwarantującego pokrycie kosztów związanych z operacjami gospodarowania odpadami. Są to kluczowe kwestie, które są finansowane z opłaty opakowaniowej uiszczanej przez producentów. Wobec braku precyzyjnego określenia poszczególnych wydatków i szerokiej swobodzie w ustalaniu zasad ich dystrybuowania trudno mówić o spełnieniu wymagań w zakresie przejrzystości w ustalaniu wysokości kosztów gospodarowania odpadami, mających wpływ na wysokość wkładów finansowych producentów. Zasady te powinny zostać określone jak najbardziej jasno i precyzyjnie, w taki sposób, żeby dokładne przeznaczenie finansów było znane płatnikom daniny publicznej od samego początku funkcjonowania systemu ROP.

Przekazanie tak szerokiego zakresu kompetencji w ręce Funduszu (centralnej instytucji publicznej) powinno być powiązane z wprowadzeniem silnego nadzoru, który powinien być sprawowany przez właściwego ministra. Projekt jednakże nie wprowadza takiego mechanizmu. Zgodnie z art. 57 ust. 2 Projektu, Fundusz samodzielnie określa w Zasadach Działania Organizacji OROP Opakowań „wewnętrzny mechanizm samokontroli”. Jedyny mechanizm interwencji przewidziany w art. 59 Projektu sprowadza się do tego, że jeśli Fundusz naruszy przepisy lub Zasady Działania Organizacji ROP Opakowań, minister właściwy ds. klimatu może wezwać go do "niezwłocznego zaniechania naruszeń" i wyznaczyć termin na usunięcie nieprawidłowości – nie zostały jednak wprowadzone żadne mechanizmy sankcyjne.

Z perspektywy naczelných zasad konstytucyjnych rozwiązanie takie wydaje się absolutnie nie do przyjęcia i zaakceptowania – Projekt wprowadza całkowity monopol prawny powierzony państwowemu podmiotowi, który *de facto* nie jest w żaden sposób – w praktyce obrotu - nadzorowany.

Co więcej, powyższe naruszenie widoczne jest także w zakresie konstrukcji postępowania przed Funduszem, którego działanie opiera się na weryfikacji wniosków, bez jakiegokolwiek drogi odwoławczej i kontrolnej (Fundusz może odrzucić wniosek o dofinansowanie bez żadnej podstawy, do czego nie stosuje się przepisów KPA), co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji.

Projekt wprowadza również daleko idącą uznaniowość po stronie Funduszu w zakresie zawierania umów z beneficjentami środków pochodzących z opłaty opakowaniowej. Zgodnie z art. 60 ust. 3, Fundusz ma zawierać umowy w zakresie gospodarowania odpadami z gminami, podmiotami odbierającymi odpady komunalne, zbierającymi, przetwarzającymi odpady (w tym recyklerami i innymi przetwarzającymi). Uznaniowość Funduszu przejawia się tutaj w procesie weryfikacji wniosków. Jak wskazuje art. 69 ust. 2 Projektu, wnioski o finansowanie muszą zawierać sprawozdanie wnioskodawcy, raport niezależnego biegłego rewidenta z wykonania usługi atestacyjnej, a także zestawienie dowodów księgowych potwierdzających przeniesienie kosztów ujętych we wniosku oraz odpowiednim sprawozdaniu. Proces oceny tych wniosków przez Fundusz pozostaje jednak nieprzejrzysty i może prowadzić do nierównego traktowania (lub dyskryminacji) podmiotów. Dodatkowo same wymagania przedstawione w Projekcie są bardzo wymagające, co może skutkować niemożliwością otrzymania finansowania. Jest to kolejny aspekt negatywnego wpływu wprowadzenia państwowego monopolu w zakresie zarządzania systemem ROP.

Zgodnie z założeniami Projektu szerokie kompetencje zyskuje również IOŚ-PIB. Przepisy zmieniające Ustawę o odpadach (art. 194 pkt 20 Projektu) przekazują IOŚ-PIB uprawnienia do żądania od producentów samodzielnie wypełniających obowiązki, organów gmin, Funduszu i OROP środków ochrony roślin w opakowaniach, a także przedsiębiorców gospodarujących odpadami informacji wyjaśnień lub dokumentów, związanych z prowadzeniem działalności w zakresie udostępniania opakowań i gospodarowania odpadami, niezbędnych dla realizacji wsparcia analitycznego ministra oraz Funduszu w zakresie systemu ROP. W sytuacji niewywiązania się podmiotu z wezwania IOŚ-PIB posiada on kompetencje do wymierzania sankcji w postaci grzywny. Przyjęty model budzi wątpliwości z perspektywy rozgraniczenia funkcji instytucji publicznych. Podkreślenia wymaga fakt, że IOŚ-PIB powołany został jako instytut badawczy do prowadzenia prac naukowych oraz doradztwa, dlatego całkowicie nieuzasadnione wydaje się przyznanie instytutowi badawczemu uprawnień do nakładania sankcji. Dodatkowo wszelkie działania podejmowane przez IOŚ-PIB finansowane są ze środków Funduszu, które w głównej mierze zgodnie z Projektem będą pochodzić z opłat uiszczanych przez producentów. Budzi to wątpliwości z dotyczące niezależności, efektywności i obiektywności IOŚ-PIB w realizowaniu zadań doradczych.

Podsumowując, Projekt przekazuje bardzo szeroki zakres kompetencyjny organom administracji publicznej oraz podmiotom przez nich nadzorowanym, kontrolowanym lub kierowanym, przy jednoczesnym niskim (fasadowym) poziomie udziału czynnika społecznego, co stanowi naruszenie art. 20 Konstytucji.

Zgodnie z nakreślonymi powyżej założeniami systemu ROP, udzielenie tak silnych kompetencji instytucjom publicznym – przy praktycznym braku dialogu z rynkiem, co jest minimalnym wymaganiem dla systemów ROP przewidzianym art. 8a ust. 6 znowelizowanej Dyrektywy Ramowej, pozbawia system przejrzystości i odbiera producentom (jako finansującym ten system) faktycznego wpływu na realizację obowiązków związanych z rozszerzoną odpowiedzialnością.

Brak proporcjonalności i jasnego zakresu nakładanych obciążeń

Wprowadzone w Projekcie mechanizmy wyznaczania stawek (a docelowo opłat), w szczególności opłata opakowaniowa, generują szereg obaw dotyczących ich proporcjonalności nakładania i tym samym, zgodności tych mechanizmów z zasadami prawa. Zgodnie z tym co zostało wskazane powyżej, Projekt przewiduje niemalże nieograniczoną swobodę instytucji publicznych w zakresie kształtowania wysokości tych opłat oraz ich przeznaczenia.

Fundamentalne wątpliwości budzi przede wszystkim wprowadzenie mechanizmu opłaty produktowej w okresie przejściowym 2026-2027 – zgodnie z art. 196 i art. 198 Projektu. W pierwszej kolejności należy poddać pod wątpliwość zasadność uiszczania takiej opłaty.

Zgodnie bowiem z art. 200 ust. 4 Projektu w trakcie okresu przejściowego Fundusz może zawierać umowy, o których mowa w art. 63-66, przy czym realizacja tych umów nie może nastąpić przed dniem 1 stycznia 2028 r.

W okresie przejściowym producenci zobowiązani są do wnoszenia opłaty opakowaniowej w cyklu półrocznym, której wysokość ma być ograniczona do poziomu koniecznego do pokrycia rekompensat dla gmin. Jednocześnie w tym czasie, zgodnie z art. 197 omawianego Projektu, producenci w dalszym ciągu zobowiązani są do wypełniania obowiązków na zasadach dotychczasowych wynikających z Ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi – obejmuje to m.in. obowiązek osiągnięcia określonych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych.

Efektom takiego rozwiązania jest powstanie po stronie producentów ryzyka ponoszenia podwójnego obciążenia finansowego bez jasno sprecyzowanego celu – Projekt Ustawy nie precyzuje bowiem w jakim zakresie ma być realizowane „utrzymanie systemu selektywnej zbiórki”, na które pobierana będzie opłata opakowaniowa. Oznacza to, że producenci uiszczą będą "nową" opłatę opakowaniową, a z drugiej strony będą ponosić opłaty na rzecz organizacji odzysku opakowań, które realizują w ich imieniu obowiązek zapewnienia odpowiednich poziomów recyklingu lub będą ten obowiązek realizować samodzielnie ponosząc przy tym koszty.

Przedstawiony mechanizm, oprócz generowania niepewności, obciąża producentów dwoma równoległymi wkładami finansowymi – jeden w fazie wdrażania, drugi w fazie wygaszania. W sposób oczywisty narusza to zasadę proporcjonalności, nakładając obciążenia nieadekwatne do zamierzonego celu, a także pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Co więcej, podkreślenia wymaga fakt, że opłata opakowaniowa w okresie przejściowym ma być pobierana przez organizacje odzysku opakowań – brak jednakże jakiegokolwiek obiektywnego uzasadnienia przemawiającego za słusznością przekazania organizacji odzysku opakowań takich obowiązków.

Dodatkowo, zakres opłaty opakowaniowej w okresie przejściowym 2026-2027, o której mowa w art. 198 Projektu, został określony bardzo nieprecyzyjnie, w związku z czym trudno określić jest dokładny zakres podmiotowy wskazanej daniny. Nie wiadomo, czy z „przejściowej” opłaty opakowaniowej wyłączone zostały opakowania objęte systemem kaucyjnym (poz. 1-4 Załącznika nr 1). Zgodnie z projektowanym rozwiązaniem opłata ma być pobierana za wszystkie opakowania wprowadzane do obrotu w podziale na rodzaje materiałowe. Przepis przejściowy nie wyłącza bowiem opakowań objętych systemem kaucyjnym z opłaty „przejściowej” w okresie 2026-2027. Może wiązać się to z podwójnym obciążeniem producentów napojów w opakowaniach objętym systemem kaucyjnym. Taka regulacja powodująca kolizję art. 198 Projektu oraz art. 43 ust. 4 Projektu i art. 55 ust. 3 Projektu stanowi zatem naruszenie art. 2 Konstytucji ze względu na wprowadzenie niepewności prawnej przedsiębiorców co do ich obowiązków i tym samym, podważenie zaufania do państwa prawa.

Projekt dodatkowo przewiduje nadzwyczajnie surowe sankcje finansowe nieproporcjonalne do potencjalnych naruszeń po stronie producenta. W myśl art. 52 ust. 1 Projektu, w przypadku, gdy producent wypełniający obowiązki ROP za pośrednictwem Funduszu nie złoży sprawozdania lub zaniży masę opakowań, marszałek województwa ustala opłatę opakowaniową w wysokości 150% należnej kwoty. Analogiczne sankcje są przewidziane dla producentów samodzielnie wypełniających obowiązki ROP (art. 83 ust. 1) oraz dla organizacji ROP środków ochrony roślin (art. 95 ust. 1). Stawka opłaty w takim kształcie nie uwzględnia skali naruszenia oraz jego zamiaru, a ma ona jedynie charakter represyjny. Stanowi to klarowny przykład naruszenia zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, która wymaga, aby instrumenty prawne były adekwatne do celu i nie wykraczały poza granice niezbędne do jego osiągnięcia.

W zakresie braku proporcjonalności warto dodatkowo wskazać, że Projekt nakłada różne cele selektywnej zbiórki dla producentów samodzielnie realizujących obowiązki ROP i tych, w imieniu w których są one realizowane przez Fundusz – określając minimalny próg selektywnej zbiórki wszystkich odpadów opakowaniowych na 95% dla tych pierwszych, podczas gdy ogólne minimalne cele selektywnego zbierania określone w Załączniku nr 1 (które pozostają właściwe dla Funduszu) pozostają na poziomie znacząco

niższym. Wymóg taki stanowi zniechęcenie przed samodzielnym realizowaniem obowiązków w zakresie ROP.

Ponadto, Projekt nie zawiera precyzyjnego określenia sposobu przeznaczenia środków pochodzących z wpływów z opłaty opakowaniowej. Zgodnie z tym, co zostało określone niniejszej analizie, szczegóły dotyczące dystrybucji środków zostały przekazane do uregulowania w drodze aktu podstawowego przez ministra właściwego ds. klimatu. Oznacza to, że w projektowanym modelu została wykorzystana konstrukcja, w której opłata opakowaniowa jest obligatoryjna, a jej przeznaczenie pozostawione do swobodnego uznania ministra w akcie wykonawczym. Oznacza to para podatkowy charakter tego mechanizmu – zebrane środki trafiają do centralnego funduszu, a ich dalszy los znajduje się poza jakąkolwiek kontrolą płacących je producentów – taki model niweluje istotę systemu ROP, jaką jest bezpośredni związek między obciążeniem, a przeznaczeniem środków finansowych.

Producenci, nie dość, że nie posiadają realnego wpływu na efektywność wydawania wniesionych środków finansowych, to de facto nie znają dokładnego podziału środków pomiędzy Funduszem a beneficjentami (art. 60 ust. 3 Projektu). Zgodnie z art. 61 Projektu ustawy minister klimatu zyskał kompetencję do dokładnego określania udziałów we wpływach z opłaty opakowaniowej w drodze rozporządzenia. Przykładowo, począwszy już od 2026 r. producenci będą zobowiązani do uiszczania opłat opakowaniowych, jednakże ich przeznaczenie, w zasadzie na każdym etapie, pozostaje nieznanne. Uregulowanie takie pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa, ponieważ wprowadza zbyt dużą niepewność oraz nie określa istoty przeznaczenia daniny publicznej. Powyższe stanowi jawne naruszenie konstytucyjnej zasady państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Dodatkowe wątpliwości budzą ponadto projektowane przepisy dotyczące zawierania umów pomiędzy Funduszem, a poszczególnymi beneficjentami systemu (art. 62 – 66 Projektu). Zgodnie z postanowieniami Projektu, beneficjenci systemu będą mogli uzyskać finansowanie kosztów związanych z wykonywaniem działalności związane z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów opakowaniowych. Niemniej jednak, Projekt nie określa precyzyjnie relacji z dotychczasowymi regulacjami. Może to prowadzić do uzyskania przez niektórych z beneficjentów (np. odbierających odpady komunalne) podwójnego finansowania – zgodnie bowiem z ustawą czystościową gminy ogłaszają przetargi na odbieranie odpadów komunalnych – może to powodować otrzymywanie podwójnego wynagrodzenia za realizację tych samych czynności na dwóch różnych podstawach. Brak precyzji w określeniu podziału środków na realizację poszczególnych zadań również przeczy zasadzie przejrzystości systemu ROP, a także wprowadza osłabienie zasadę bezpośredniego związku między obciążeniem a jego przeznaczeniem. Powyższe budzi wątpliwości w zakresie zgodności z konstytucyjną zasadą praworządności.

Na uwagę zasługuje przy tym nieznaną w polskim prawie obowiązek uiszczania daniny publicznej przez podmioty w imieniu swych kontrahentów. Organizacje odzysku opakowań nie będą jednak miały prawa przetrzeć daniny na swych klientów, gdyż uiszczenie daniny nie będzie związane z realizacją poziomu recyklingu określonym w art. 17 uchylanej ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, a tylko z wypłatą rekompensaty dla gmin (w 2026 r.) lub taką rekompensatą oraz pokryciem kosztów odbioru i transportu odpadów (w roku 2027). Wprowadzający nie będzie miał więc żadnego obowiązku pokrycia organizacji odzysku opakowań wysokości opłaty opakowaniowej co oznacza, że organizacja ta będzie zmuszona do uiszczenia opłaty wyłącznie z własnych środków; organizacja odzysku opakowań nie jest też organem administracji publicznej mogącym egzekwować stosunek daninowy od kogokolwiek. Doprowadzi to do natychmiastowego, już w 2026 r., bankructwa organizacji odzysku opakowań, czyli znacznie wcześniej niż projektodawca chciałby zlikwidować organizacje odzysku opakowań.

3. Uwagi o charakterze systemowym

Oprócz ewidentnego złamania przepisów prawa Unii Europejskiej oraz najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, jaką jest Konstytucja RP, jak również poważnymi wątpliwościami dotyczącymi występowania

innych możliwych naruszeń tych przepisów, przedstawiony przez rząd projekt budzi szereg fundamentalnych zastrzeżeń natury systemowej, w tym celów, jakie ma spełniać.

Projekt **nie wprowadza żadnej poprawy w systemie gospodarki odpadami opakowaniowymi**, a w szczególności nie wprowadza skutecznego mechanizmu poprawy selektywnej zbiórki, recyklingu i ponownego użycia przez przemysł odpadów opakowaniowych, którym to celom w zamyśle dyrektywy ma służyć ROP. Zamiast wspierać realizację celów gospodarki o obiegu zamkniętym, koncentruje się na pozyskiwaniu środków od wprowadzających oraz ich dalszej redystrybucji, w konsekwencji czego utrwali obecny model gospodarki komunalnej ze wszystkimi jej wadami, narażając Polskę na ryzyko nie osiągnięcia celów obecnych i coraz wyższych nadchodzących wymagań dyrektyw unijnych w obszarze opakowań i zagospodarowania odpadów opakowaniowych. Wprowadzający produkty w opakowaniach mają stać się wyłącznie biernymi płatnikami daniny publicznej, która ma zasilać budżety beneficjentów opłaty opakowaniowej.

Projekt też **uniemożliwia przedsiębiorcom** wprowadzającym produkty w opakowaniach (za wyjątkiem pewnych, niezwykle trudnych do osiągnięcia warunków dotyczących samodzielnej realizacji obowiązków) **wzięcie odpowiedzialności za odpady powstające z wprowadzanych przez nich produktów**. Wprowadzający ma płacić opłatę opakowaniową, ale nie będzie miał wpływu na to, jak będzie prowadzona gospodarka odpadami opakowaniowymi przez zbierających i przetwarzających odpady. **Z kolei właśnie działania tych uczestników procesu mają bezpośredni wpływ na to, czy wprowadzający zrealizuje swoje obowiązki wynikające choćby z unijnego rozporządzenia PPWR**, czy nie, a tym samym czy za kilka lat nie będzie zmuszony wycofać z obrotu danego rodzaju opakowania. Obciążenie wprowadzających obowiązkami, bez dania narzędzi do ich realizacji **jest nie tylko niesprawiedliwe, ale i łamiące podstawowe zasady państwa prawa: nie można ponosić odpowiedzialności za działania innych, jeśli na te działania nie ma się żadnego wpływu**.

Projekt nie przewiduje ponadto żadnych narzędzi mających na celu podnoszenie ilości i jakości zbieranych odpadów opakowaniowych przez gminy. Nie wprowadza również żadnych wymagań, na podstawie których byłaby dokonywana i weryfikowana sprawozdawczość gmin oraz podmiotów te gminy obsługujących w zakresie ponoszonych przez nie kosztów. Jeśli gmina lub te podmioty nie przedstawią sprawozdania z prawidłowego wykonania obowiązku odbioru potwierdzonego opinią biegłego rewidenta z przeprowadzenia usługi atestacyjnej, to mogą w ogóle nie otrzymać środków z opłaty opakowaniowej. Ale to jedyna (choć bolesna) sankcja za pozostawienie systemu selektywnej zbiórki i dalszego zagospodarowania odpadów takim, jakim jest on dziś: pełnym niedowładem i patologią.

Projekt narusza także swobodę działalności gospodarczej, zgodnie z którą „podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach” (art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców). Projekt przewiduje bowiem konieczność odprowadzenia w okresie przejściowym przez organizacje odzysku opakowań opłaty opakowaniowej do NFOŚiGW bez żadnego uzasadnienia, dlaczego organizacje te opłatę w takiej wysokości musiałyby odprowadzać. Zaś od 2028 r. działalność organizacji odzysku opakowań oraz porozumień izb gospodarczych z Marszałkami Województw wygasają całkowicie. Pragniemy zauważyć, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Zgodność z Konstytucją, ograniczania wolności działalności gospodarczej w każdym przypadku wymaga, by ograniczanie takie nie naruszało istoty wolności działalności gospodarczej oraz by było zgodne z trzema zasadami składowymi zasady proporcjonalności. Ingerencja ustawodawcy w swobodę działalności gospodarczej organizacji odpowiedzialności producentów jest w tym przypadku jednak nadmierna i prowadzi w dalszej konsekwencji do likwidacji zbiorowej formy realizacji obowiązku Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów, która jest przewidziana i usankcjonowana przez prawo Unii Europejskiej.

Projekt wprowadza także przepisy powodujące **ponoszenie podwójnych kosztów gospodarowania odpadami**. Z jednej strony wprowadzający są zobowiązani do wniesienia opłaty opakowaniowej na podstawie art. 198, zaś z drugiej do ponoszenia opłaty SUP na pokrywanie kosztów usuwania zanieczyszczeń z terenów publicznych wobec tych samych opakowań oraz ponoszenia kosztów utrzymania systemu kaucyjnego.

Projekt nie gwarantuje wypłacania środków beneficjentom na pokrywanie kosztów zagospodarowania i recyklingu odpadów opakowaniowych. Wypłata środków ma nastąpić na podstawie zatwierdzenia wniosku i pozytywnego, załączonego do niego sprawozdania biegłego rewidenta z przeprowadzenia usługi atestacyjnej. Oceni wniosek pracownik NFOŚiGW wg niejawnych Zasad Działania Organizacji ROP Opakowań. Wskutek tego żaden beneficjent nie będzie pewny czy, kiedy i w jakiej wysokości otrzyma zwrot kosztów. Jest więc możliwe, że przy niespełnieniu kryteriów lub braku dobrej woli urzędników czy, co w polskich warunkach więcej niż prawdopodobne, instrukcji politycznych tylko określona grupa beneficjentów otrzyma zwrot kosztów. Wprowadzający opakowania i produkty w opakowaniach swój obowiązek wypełnią wnosząc opłatę opakowaniową. A reszta niech się martwi.

Niżej podpisane organizacje doceniają przy tym wysiłki projektodawcy dla usunięcia niektórych patologii z rynku gospodarki odpadami opakowaniowymi. Cieszy nas zamiar uszczelnienia obrotu EDPR-ami w oparciu o wymogi rozporządzenia w sprawie transgranicznego przemieszczania odpadów. Tym bardziej cieszy, że projektodawca skorzystał z propozycji, które organizacje wprowadzających zgłaszały jeszcze w marcu br. Szkoda jednak, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie było w stanie wprowadzić tych obostrzeń samodzielnie i w toku wcześniejszych nowelizacji ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

Szanowna Pani Minister, Szanowni Państwo,

Polska Federacja Producentów Żywności Związek Pracodawców pragnie podtrzymać pełną gotowość do współpracy i dialogu we wdrożeniu tak ważnych dla całej branży przepisów Unii Europejskiej. Rozwiązania prawne muszą być jednak w pełni zgodne z wyrażonymi w znowelizowanej dyrektywie odpadowej i rozporządzeniu PPWR podstawowymi zasadami, tj. celowością, efektywnością, proporcjonalnością i adekwatnością, oraz szanujące postanowienia Konstytucji RP. Muszą też służyć przede wszystkim środowisku poprzez zapewnienie lepszej, bardziej skutecznej i przejrzystej gospodarki odpadami opakowaniowymi.

Stoimy na stanowisku, że istotą Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta jest nie tyle ponoszenie kosztów ale zapewnienie, aby wpłaty od wprowadzających wyroby w opakowaniach nie tylko odzwierciedlały rzeczywiste koszty zbierania i zagospodarowania odpadów opakowaniowych, ale podnosiły jakość selektywnej zbiórki oraz proces sortowania i recyklingu. Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta i związane z nią zaangażowanie finansowe wprowadzających powinny być postrzegane jako długoterminowa inwestycja we właściwą gospodarkę opakowaniami: przydatność do ponownego wykorzystania, do recyklingu w skali o wysokiej jakości czy zawartości surowca wtórnego. Taki właśnie powinien być skutek środowiskowy ponoszonych przez wprowadzających kosztów.

Zadaniem prawidłowo skonstruowanego systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta jest też spełnienie rosnących oczekiwań świadomych ekologicznie podatników. Konsumenci potępiają obrazy zanieczyszczenia i składowania odpadów oraz coraz częściej wymagają od rządów i przedsiębiorstw inwestowania w przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, promowanie zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w produktach i odwrócenie zmian klimatycznych. W czym pomagać powinien prawidłowo skonstruowany system ROP.

Zaproponowany przez Ministerstwo projekt tych warunków niestety nie spełnia. Jedyne jego efektem będzie **znaczący wzrost cen wszystkich wyrobów w opakowaniach, w szczególności podstawowych**

Środków bytowych: żywności, artykułów higienicznych, środków czystości itp., prowadzących do dalszego wzrostu inflacji. Nie zmniejszą się też obciążenia dla mieszkańców z tytułu gospodarki odpadami w gminach: system komunalny pozostanie dysfunkcyjny, co w połączeniu z ustawicznymi nowelizacjami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach będzie skutkowało rosnącymi wciąż kosztami dla obywateli. Nie będzie też realizacji zobowiązań międzynarodowych Polski, do których projekt się tak często odwołuje. **Cele recyklingu ustanowione dyrektywami i rozporządzeniem PPWR mogą w ogóle nie zostać spełnione.** A w przypadku braku osiągnięcia wymogów recyklingu skali i to w wysokiej jakości, konsekwencje poniesiemy właśnie MY: wprowadzający opakowania i produkty w opakowaniach.

Dlatego apelujemy o zaprzestanie dalszych prac nad przedstawionym projektem ustawy i stworzenie – we współpracy z wszystkimi uczestnikami rynku – nowych, skutecznych a przede wszystkim sprawiedliwych rozwiązań. Wprowadzający wyroby w opakowaniach w takich pracach z pewnością będą uczestniczyć. Nie możemy zgodzić się na projekt ustawy, który nie tylko wyzbywa wprowadzających z ich praw, ale też w ewidentny sposób łamie przepisy Unii Europejskiej oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.,

Dlatego też, naszym zdaniem, **prace nad rozwiązaniami dotyczącymi wdrożenia zasad Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta powinny zacząć się od początku z udziałem wszystkich uczestników systemu i bez podporządkowywania jednych interesom innych.**

Z wyrazami szacunku,



Andrzej Gantner
Wiceprezes Zarządu
Dyrektor Generalny

Załączniki:

- Analiza prawna projektu kancelarii prawnej Osborne Clarke Olkiewicz Świerzewski i Wspólnicy S.K.A.
- Tabela uwag