



Warszawa, 02-06-2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**V.711.2.2024.MŻW**

**Pani**

**Paulina Henning-Kloska**

Minister Klimatu i Środowiska

via ePUAP

Szanowna Pani Minister,

jako Rzecznik Praw Obywatelskich obowiązany jestem czuwać nad przestrzeganiem przez władze publiczne konstytucyjnego obowiązku prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP).

Jednym z istotnych elementów tej polityki jest obecnie doprowadzenie do stworzenia warunków prawnych dla osiągnięcia jak najwyższych poziomów odzysku materiałów opakowaniowych. Mam przy tym świadomość, że konieczność dążenia do tego celu podyktowana jest nie tylko aktualnym stanem zanieczyszczenia środowiska, lecz także zobowiązaniami, jakie przyjął nasz kraj w związku z członkostwem w Unii Europejskiej.

W omawianym przedmiocie zobowiązania te określają przede wszystkim postanowienia *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE L 155 z 12.06.2019, s. 1.

Częściową transpozycję dyrektywy do polskiego porządku prawnego zapewnić miały przepisy *ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw* (dalej: „ustawa kaucyjna”), które wprowadziły obowiązek przystąpienia do systemu kaucyjnego przedsiębiorców prowadzących sprzedaż produktów w opakowaniach, od 1 stycznia 2025 r.<sup>2</sup>.

Jak jednak wynika z napływających do mnie informacji, rozwiązania przyjęte w tej ustawie spotykają się z poważnymi zastrzeżeniami ze strony większości grup interesariuszy systemu kaucyjnego<sup>3</sup>.

Z uznaniem przyjąłem zatem decyzję Ministerstwa o zainicjowaniu prac legislacyjnych mających służyć poprawieniu przepisów *ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi*<sup>4</sup> (dalej: „ustawa opakowaniowa”) w zakresie funkcjonowania systemu kaucyjnego – a to, cyt.: „ (...) W związku pojawiającymi się wątpliwościami, czy obecne przepisy są wystarczające do zapewnienia planowego uruchomienia systemów kaucyjnych oraz rzetelnego ich prowadzenia (Z uzasadnienia projektu z dnia 25 kwietnia 2024 r. *ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi*)<sup>5</sup>”. Wątpliwości w omawianym przedmiocie stały się bowiem i moim udziałem, czego przyczynkiem były między innymi zastrzeżenia jednej z kluczowych grup interesariuszy systemu kaucyjnego, a mianowicie przedsiębiorców z sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw (dalej: sektora MŚP), zgłoszone w jej imieniu przez Prezesa Pracodawców RP, Pana Rafała Dutkiewicza.

Zastrzeżenia zostały zgłoszone pisemnie (pismo Pracodawców RP z 13 maja br. przekazuję w załączniku do niniejszego wystąpienia) oraz w trakcie spotkania z Panem Prezesem Rafałem Dutkiewiczem w moim Biurze, które odbyło się 17 kwietnia br.

I. Podstawowym zarzutem przedsiębiorców sektora MŚP jest „nierównomierne i stronnicze” oddziaływanie już istniejącej regulacji na podmioty podlegające systemowi kaucyjnemu - sprzyjające lub wręcz pogłębiające dysproporcję pozycji na rynku pomiędzy małymi sklepami lokalnymi (sklepami do 200m<sup>2</sup> powierzchni) a sklepami

---

<sup>2</sup> Dz.U. z 2023r. poz.1852

<sup>3</sup> Zob. np. <https://www.prawo.pl/biznes/system-kaucyjny-zasady-wdrozenia,522765.html>, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/System-kaucyjny-juz-w-2025-r-Producenci-zywnosci-to-nierealne-8750316.html>, <https://klimat.rp.pl/debaty/art39962031-mocne-strony-i-ryzyka-systemu-kaucyjnego-w-polsce>

<sup>4</sup> t. j. Dz.U. z 2023 r. poz.1658

<sup>5</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384703/katalog/13056531#13056531>

wielkopowierzchniowymi i należącymi do zagranicznych sieci handlowych. Konsekwencją tego stanu rzeczy ma być zaburzenie sprawiedliwej konkurencji dla poszczególnych uczestników systemu i naruszenie praw przedsiębiorców z sektora MŚP. Tymczasem, jak wskazują Pracodawcy RP, ponad 55 tys. obiektów handlowych w Polsce ze względu na swój metraż znajdzie się poza systemem kaucyjnym, co dziś stanowi 80% wszystkich lokalnych sklepów w naszym kraju – z których większość znajduje się w małych miejscowościach i wsiach.

II. Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami przystąpienie do systemu kaucyjnego w przypadku przedsiębiorcy prowadzącego *jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży nie większej niż 200 m<sup>2</sup>* jest częściowo dobrowolne – obowiązkowe jedynie w zakresie **pobierania** kaucji, natomiast w zakresie pozostałym, czyli **zwrotu kaucji oraz zbierania pustych opakowań i odpadów opakowaniowych**, pozostawione do decyzji przedsiębiorcy (art. 44. ust.1 ustawy opakowaniowej) <sup>6</sup>.

Przedsiębiorcy z sektora MŚP obawiają się jednak, że nieprzystąpienie do systemu w tymże pozostałym zakresie będzie skutkowało stopniowym wyparciem małych lokalnych sklepów z rynku. System kaucyjny nie pozostaje bowiem bez wpływu na poziom obrotów danego obiektu handlowego<sup>7</sup>. Na przykładzie innych krajów odnotowano, że nieprzystąpienie do systemu może spowodować spadek obrotów sklepu aż o 30%. Spostrzeżenie o ryzyku omijania przez konsumentów placówek handlowych nieobjętych systemem kaucyjnym nie należy do odosobnionych i jest podzielane nawet przez resort Klimatu i Środowiska, o czym świadczy stwierdzenie Pani Wiceminister Anity Sowińskiej na posiedzeniu Podkomisji stałej do spraw monitorowania gospodarki odpadami z 21 maja 2024 r.: „Zdajemy sobie sprawę, że

---

<sup>6</sup> Przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży nie większej niż 200 m<sup>2</sup>, w której użytkownikom końcowym są oferowane produkty będące napojami w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym, jest obowiązany uczestniczyć w systemie kaucyjnym w zakresie co najmniej pobierania kaucji oraz może uczestniczyć w tym systemie w zakresie zwracania kaucji oraz zbierania pustych opakowań i odpadów opakowaniowych.

<sup>7</sup> <https://www.prawo.pl/biznes/system-kaucyjny-zasady-wdrozenia,522765.html>: „W teorii system ma być przyjazny klientom. Nie będą oni musieli zbierać paragonów, by oddać butelkę czy puszkę do sklepu. By oddać wykorzystane opakowanie będą jednak zmuszeni wybierać placówkę, która ma co najmniej 200 m.kw. powierzchni. Gdziekolwiek zwrot butelki czy puszki możliwy będzie w mniejszej placówce, o ile ta przystąpi do systemu dobrowolnie”.

małe sklepy, jeżeli by nie przystąpiły do systemu kaucyjnego mogą potencjalnie tracić klientów"<sup>8</sup>.

Z drugiej jednak strony, pełne uczestniczenie w systemie kaucyjnym może oznaczać dla sektora MŚP obciążenie kosztami niewspółmiernymi procentowo do kosztów, które staną się udziałem większych obiektów handlowych.

Jak podają Pracodawcy RP, na koszty te złożą się między innymi: konieczność opłacenia dodatkowego czasu pracownika sklepu na odbiór opakowań i ich skanowanie, zakup lub najem koniecznych urządzeń oraz powierzchni do magazynowania opakowań. Koszt jednostkowy pełnego udziału w systemie w przeliczeniu na opakowanie ma być tym samym wyższy dla małych lokalnych sklepów, niż dla sklepów wielkopowierzchniowych i sieciowych.

Do zaburzenia sprawiedliwej konkurencji dla poszczególnych uczestników systemu kaucyjnego może się dodatkowo przyczynić dopuszczenie przez ustawodawcę funkcjonowania kilku podmiotów reprezentujących<sup>9</sup>, a więc i różnych standardów prowadzenia działalności (np. w zakresie częstotliwości odbioru opakowań czy wysokości opłat za ich zbiórkę).

Podsumowując – pełne wejście w system kaucyjny, zdaniem Pracodawców RP, w świetle obecnie obowiązującej regulacji będzie zbyt kosztowne dla sektora MŚP, w szczególności dla obiektów handlowych do 200m<sup>2</sup>. Nieprzystąpienie do tego systemu grozi jednak równie poważnymi stratami w postaci drastycznego spadku obrotów. Wszystko to może zaś w rezultacie doprowadzić do problemów finansowych, a w końcu do likwidacji wielu małych lokalnych sklepów, najbliższych mieszkańcom małych miast i wsi.

III. Pracodawcy RP zwracają także uwagę na niejasność, braki i zbyt duży stopień ogólności przepisów regulujących system kaucyjny. Wady te sprawiają, że małe sklepy lokalne nie są w stanie wystarczająco przygotować się do uczestniczenia w systemie. Pozostawienie regulacji w obecnym kształcie może spowodować chaos, który bezpośrednio uderzy w małych i średnich przedsiębiorców, pogłębiając już istniejące problemy finansowe i organizacyjne, z którymi się borykają (wynikłe m.in. z

---

<sup>8</sup>Transmisja z posiedzenia, wypowiedź Pani Wiceminister Anity Sowińskiej z godz.14:38 [https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/transmisje\\_arch.xsp?unid=4E03E6588187BDC3C1258B1E0046234F](https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=4E03E6588187BDC3C1258B1E0046234F)

Zob. także <https://www.money.pl/gospodarka/system-kaucyjny-w-polsce-termin-jest-nierealny-7030175734033056a.html>.

<sup>9</sup> Art. 40g ust. 10 ustawy opakowaniowej.

podniesionej płacy minimalnej, zniesienia zerowej stawki VAT czy utrzymania osłonowych taryf energii).

Zdaniem Pracodawców RP, dla sprawnego funkcjonowania systemu kaucyjnego a zarazem uniknięcia likwidacji wielu małych przedsiębiorstw, niezbędne jest więc przesunięcie terminu jego wprowadzenia, a także:

- zróżnicowanie opłaty manipulacyjnej (handling fee) pod względem rodzaju zbiórki;
- przedefiniowanie opakowań podlegających systemowi kaucyjnemu jako niebędącymi odpadami;
- utworzenie organizacji parasolowej, której celem będzie koordynacja standardów i optymalizacja procesów w ramach systemu kaucyjnego;
- utworzenie bazy kodów 2D dla identyfikacji opakowań<sup>10</sup>

IV. Jak nadmieniałem na wstępie niniejszego wystąpienia, monitoruję przebieg procesu legislacyjnego w przedmiocie nowelizacji ustawy opakowaniowej. Dostępny na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego projekt ustawy nowelizującej, przewiduje między innymi zmianę brzmienia przepisu art. 44 ust. 1 ustawy opakowaniowej na następujące:

*(...) Przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży nie większej niż 200 m<sup>2</sup>, w której użytkownikom końcowym są oferowane produkty będące napojami w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym, o których mowa w:*

1) poz. 1 i 2 załącznika nr 1a do ustawy – jest **obowiązany** uczestniczyć w systemie kaucyjnym w zakresie co najmniej **pobierania** kaucji oraz **może** uczestniczyć w tym systemie w zakresie **zwracania kaucji** oraz **zbierania pustych opakowań i odpadów opakowaniowych**;

2) poz. 3 załącznika nr 1a do ustawy – jest **obowiązany** uczestniczyć w systemie kaucyjnym w zakresie co najmniej **pobierania i zwracania kaucji** oraz **zbierania pustych opakowań**.

Wydaje się, że taka zmiana oznaczać będzie z jednej strony doprecyzowanie istniejącej regulacji, ale z drugiej - poszerzenie zakresu obowiązkowego uczestnictwa w systemie kaucyjnym dla przedsiębiorców prowadzących małe sklepy. W myśl

---

<sup>10</sup> Rozwinięcie i uzasadnienie proponowanych zmian znajduje się w piśmie Pracodawców RP.

projektowanego punktu 1 art. 44 ust.1 ustawy opakowaniowej, w przypadku *butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech litrów, włącznie z ich zakrętkami i wieczkami z tworzyw sztucznych, z wyłączeniem szklanych lub metalowych butelek na napoje, których zakrętki i wieczka są wykonane z tworzyw sztucznych* (poz.1 załącznika 1a) oraz *puszek metalowych o pojemności do jednego litra* (poz.2 załącznika 1a) obowiązkowe ma być jedynie **pobieranie** kaucji, a w myśl pkt 2, w przypadku *butelek szklanych wielokrotnego użytku o pojemności do półtora litra* (poz.3 załącznika 1a) obowiązkiem ma być objęte nie tylko **pobieranie i zwracanie** kaucji ale też **zbieranie** pustych butelek.

Przedmiotem prac nowelizacyjnych jest także art. 40g ust. 1 pkt 1 ustawy opakowaniowej, stanowiący obecnie, że *System kaucyjny: 1) obejmuje terytorium kraju. Projektowana zmiana ma polegać na dodaniu wyrazów: oraz zapewnia w każdej gminie co najmniej jeden punkt odbierania od użytkowników końcowych opakowań i odpadów opakowaniowych objętych systemem kaucyjnym.*

Projektowane zmiany dotyczą ponadto wydawania zezwoleń na prowadzenie systemu kaucyjnego (aktualny art. 40j ustawy opakowaniowej), między innymi poprzez uzupełnienie wymaganego opisu zasad prowadzenia działalności przez podmiot reprezentujący o określenie *zasad rozliczania kaucji między podmiotami uczestniczącymi w systemie kaucyjnym oraz zasad i planowanej częstotliwości odbioru opakowań* (odpowiednio punkt 6a i b ust.2 art. 40j ustawy opakowaniowej),

**Wskazane wyżej propozycje zmian dotyczą kwestii zgłoszonych przez Pracodawców RP. Równocześnie jednak nie wyczerpują ogółu zasygnalizowanych problemów. Co więcej, proces legislacyjny znajduje się na zasadniczo wczesnym etapie, a więc nie można obecnie przesądzić ostatecznego kształtu nowelizacji. Mając jednak na uwadze bliski i wciąż aktualny termin wejścia w życie obowiązków kaucyjnych (1 stycznia 2025 r.), wyrażam nadzieję na jak najszybsze zakończenie tego procesu, z uwzględnieniem zastrzeżeń sektora Małych i Średnich Przedsiębiorców.**

Będę zobowiązany za rozważenie przez Panią Minister wyżej przedstawionych uwag sektora MŚP przy procedowaniu nowelizacji ustawy opakowaniowej oraz za odniesienie się do nich w odpowiedzi na niniejsze wystąpienie.

Załącznik:

Pismo Pracodawców RP z 13 maja 2024 r.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Skarżący