Warszawa, 15-10-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Sylwia Gregorczyk-Abram

V.7200.153.2026.MŻe

Pani Paulina Hennig-Kloska

Minister Klimatu i Środowiska

via ePUAP

Szanowna Pani Minister,

wprowadzenie systemu kaucyjnego[1] stanowi istotny element realizacji polityki środowiskowej państwa oraz zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej. Celem systemu jest zwiększenie poziomu selektywnej zbiórki opakowań po napojach, ograniczenie ilości odpadów trafiających do środowiska oraz zapewnienie wysokiej jakości surowca kierowanego do recyklingu.

Realizacja tego celu zasługuje na pełne poparcie. Jedocześnie należy podkreślić, że sposób organizacji systemu kaucyjnego powinien uwzględniać nie tylko przewidywaną skuteczność środowiskową, ale również wymogi wynikające z konstytucyjnych zasad ochrony środowiska, równego traktowania oraz dostępności usług i infrastruktury. Nie można zapominać także o nakazie poszanowania obywatelskiego prawa do wnoszenia skarg na funkcjonowanie systemu z naruszeniem wprowadzonych reguł i domagania się ich rozpatrzenia przez właściwy organ władzy publicznej.

Napływające wnioski od obywateli wymagają przedstawienia problemów w nich poruszanych. Obywatele skarżą się na: zbyt małą liczbę i odległość punktów zwrotu, wykluczenie z pełnego udziału w systemie małych sklepów, trudności z

[1] Na mocy ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1852 z późn. zm.).

przechowywaniem opakowań kaucyjnych, wadliwe działanie automatów kaucyjnych, wydawanie bonów kaucyjnych zamiast gotówki, niedostateczną informację o systemie, niedostosowanie rozwiązań systemu do sytuacji osób ze szczególnymi potrzebami a w końcu – brak możliwości skutecznego zgłaszania nieprawidłowości.

I. Powszechność i równa dostępność systemu kaucyjnego

Zgodnie z art. 74 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Obowiązek ten nie może być jednak realizowany w sposób abstrahujący od sytuacji osób, które z przyczyn związanych z niepełnosprawnością, wiekiem, ograniczoną mobilnością czy innymi szczególnymi potrzebami napotykają na bariery w korzystaniu z infrastruktury stworzonej w ramach tej polityki. Realizacja tego obowiązku nie może także prowadzić do bezzasadnego zróżnicowania sytuacji obywateli w zależności od miejsca ich zamieszkania, poprzez faktyczne wykluczenie ich z prawa do korzystania z dobrodziejstw polityki ekologicznej – co najczęściej dotyczy mieszkańców małych miast i wsi.

Jak wynika z obowiązującej regulacji, ustawodawca przyjął zasadę powszechnej i równej dostępności systemu kaucyjnego – o czym wprost stanowi art. 40g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (dalej: „ustawa o gospodarce opakowaniami")[2]. Przy tym, w świetle art. 40g ust. 1 tej ustawy system ma obejmować całe terytorium kraju, a na terenie każdej gminy powinien znajdować się co najmniej jeden stacjonarny punkt odbioru opakowań objętych systemem.

Jednak ww. wymogu „powszechnego i równego dostępu" nie można utożsamiać wyłącznie z formalnym istnieniem punktów odbioru. **O rzeczywistej dostępności systemu decyduje bowiem możliwość bezproblemowego przejścia obywateli przez cały proces zwrotu opakowania i odzyskania kaucji**, co jak wnioskuję na podstawie napływających skarg od obywateli - pozostawia obecnie wiele do życzenia.

Na problem rozbieżności między formalną a rzeczywistą dostępnością systemu zwraca uwagę Raport Fundacji Transgresja i Stowarzyszenia Aktywności Obywatelskiej Bona Fides „Segregacja odpadów i system kaucyjny. Bariery dostępności w Polsce"

[2] T. j. Dz. U. z 2026 r. poz. 619

(dalej: „Raport")[3]. Raport opiera się m.in. na doświadczeniach osób z niepełnosprawnościami, w tym osób z niepełnosprawnościami sensorycznymi, osób starszych, ale także na zgłoszeniach pozostałych użytkowników systemu kaucyjnego. Autorzy wskazują, że opisywane bariery mają charakter systemowy, a nie jednostkowy.

Raport definiuje dostępność jako **możliwość samodzielnego i bezpiecznego skorzystania z usługi lub wykonania obowiązku, niezależnie od ograniczeń sensorycznych, ruchowych lub poznawczych, przy zapewnieniu informacji i interfejsów w formach równoważnych.** Odnotować należy, że definicja ta stanowi zasadniczo przełożenie na język powszechnie zrozumiały definicji normatywnej, sformułowanej w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami[4].

Szczególnie istotne jest przedstawione w Raporcie podejście do tzw. łańcucha dostępności. Zwrot opakowania nie jest bowiem jedną czynnością. Obejmuje szereg następujących po sobie etapów: rozpoznanie, że dane opakowanie podlega systemowi, jego przechowanie i przygotowanie do zwrotu, znalezienie odpowiedniego punktu, dotarcie do niego, możliwość skorzystania z urządzenia lub obsługi pracownika, prawidłowe przyjęcie opakowania, uzyskanie informacji o wyniku operacji oraz faktyczne odzyskanie kaucji. Niedostępność którychkolwiek z elementów prowadzi do tego, że system - mimo formalnego istnienia punktu zwrotu - nie jest w praktyce dostępny dla określonej grupy użytkowników.

Obowiązujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (dalej: PPWR)[5], w art. 48 ust. 5 lit. b, nakazuje, aby systemy i infrastruktura zwrotów i zbierania odpadów opakowaniowych obejmowały całe terytorium państwa członkowskiego oraz uwzględniały m.in. wielkość populacji, przewidywaną ilość i strukturę odpadów, a także dostępność i bliskość dla użytkowników końcowych. Co oznacza, że już na gruncie prawa unijnego nie wystarcza wyłącznie formalne zapewnienie zasięgu terytorialnego systemu. Konieczne jest uwzględnienie jego rzeczywistej dostępności i bliskości.

---

[3] https://transgresja.org.pl/wp-content/uploads/Raport_Segregacja_odpadow_i_system_kaucyjny_Bariery_dostepnosci_w_Polsce.pdf

[4] T. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1411 z późn. zm.

[5] Dz.U.UE.L.2025.40

1. Odległość punktów zwrotu

Zgodnie z ustawą o gospodarce opakowaniami, zakres obowiązków przedsiębiorców w ramach systemu kaucyjnego jest uzależniony m.in. od powierzchni placówki handlowej. Przedsiębiorcy prowadzący jednostki handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 200 m^2 są zobowiązani do pełnego uczestnictwa w systemie – czyli do pobierania kaucji, przyjmowania/zbierania opakowań a następnie zwrotu kaucji[6]. W przypadku mniejszych placówek zakres obowiązków jest ograniczony. Sklepy o powierzchni sprzedaży nie większej niż 200 m^2 są wprawdzie obowiązane do pobierania kaucji od każdego z opakowań objętych systemem, lecz – w odniesieniu do jednorazowych butelek z tworzyw sztucznych oraz metalowych puszek – nie mają obowiązku przyjmowania tych opakowań i zwracania kaucji. Obowiązek ten odnosi się jedynie do szklanych butelek wielokrotnego użytku.

Rozwiązanie to prowadzi do istotnej dysproporcji w dostępności systemu. W małych miejscowościach, w których lokalny handel opiera się przede wszystkim na placówkach o powierzchni sprzedaży poniżej 200 m^2, mieszkańcy mogą mieć możliwość zakupu napoju objętego systemem kaucyjnym, lecz jednocześnie nie mieć możliwości zwrotu opakowania w miejscu zakupu i odbioru uiszczonej wcześniej kaucji. Dla tych mieszkańców, chęć pełnego korzystania z systemu kaucyjnego niejednokrotnie równa się zatem konieczności odbycia podróży do odległego punktu zwrotu, często znajdującego się w innej miejscowości. To z kolei oznacza dodatkowe koszty, konieczność poświęcenia znacznej ilości czasu oraz przymus gromadzenia w domu większej liczby niezgniecionych opakowań niż to byłoby potrzebne przy bliższej lokalizacji punktu zwrotu.

Kwestia ta staje się szczególnie problematyczna w przypadku osób, które z przyczyn wieku, niepełnosprawności czy sytuacji ekonomicznej mają ograniczoną mobilność i możliwość korzystania z transportu, tak prywatnego jak i zbiorowego.

Samo ustawowe zapewnienie co najmniej jednego stacjonarnego punktu odbioru opakowań w każdej gminie nie musi zatem oznaczać rzeczywistego, powszechnego i równego dostępu do systemu. Na rzeczywistą dostępność wpływają bowiem także odległość punktu od miejsca zamieszkania, dostępność transportu, godziny funkcjonowania punktu, możliwość samodzielnego dotarcia do niego oraz możliwość samodzielnego przetransportowania opakowań.

[6] Zob. art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce opakowaniami

Należy stwierdzić, że ww. opisane wykluczenie z systemu kaucyjnego znajduje dodatkowe wzmocnienie w tzw. **wykluczeniu transportowym**. Dotyczy to obywateli zamieszkujących miejscowości z niedostateczną infrastrukturą komunikacyjną, nie mogących liczyć na regularny publiczny transport zbiorowy, funkcjonujący bez zakłóceń[7]. Odzyskanie kaucji pociąga tu bowiem za sobą konieczność zorganizowania samodzielnego dojazdu do odległego punktu zwrotu opakowań. W przypadku osób, które nie posiadają samochodu lub z uwagi na wiek czy stan zdrowia – w tym niepełnosprawność - nie mogą z niego korzystać, koszt i wysiłek związany z organizacją tego dojazdu mogą okazać się niewspółmierne do „zysku" wynikłego z pełnego korzystania z systemu kaucyjnego. Mając zaś na względzie samą wysokość kwoty kaucji, w kontekście planowania budżetu domowego, będą one po prostu nieopłacalne.

2. Zakaz zgniatania opakowań

Kolejną kłopotliwą kwestią zgłaszaną przez obywateli, jest wymóg zwracania opakowań w stanie umożliwiającym ich identyfikację i przyjęcie przez system, co w praktyce oznacza konieczność przechowywania pustych opakowań bez ich zgniatania.

W warunkach polskiego mieszkalnictwa, w którym wiele gospodarstw domowych dysponuje ograniczoną powierzchnią, konieczność przechowywania niezgniecionych butelek i puszek stanowi znaczącą uciążliwość. Problem ten jest wyjątkowo mocno zauważalny w przypadku osób, które z racji wieku, niepełnosprawności czy długotrwałej choroby rzadko opuszczają swoje mieszkania i nie są w stanie pozbywać się opakowań zaraz po spożyciu produktu.

Dla części użytkowników systemu barierą jest nie tylko samo przechowywanie opakowań, lecz również konieczność ich przetransportowania do punktu zwrotu. Niezgniecione butelki zajmują znacznie więcej miejsca, co wymusza korzystanie z dużych toreb lub innych pojemników, a w przypadku osób o ograniczonej sprawności może w ogóle uniemożliwiać samodzielne dokonanie zwrotu. Aktualnie system nie zapewnia rozwiązania alternatywnego dla takich osób.

3. Bony kaucyjne

Kolejnym zagadnieniem, z którym zwracają się do mnie obywatele jest kwestia funkcjonowania bonów kaucyjnych i rzeczywistej możliwości odzyskiwania środków.

[7] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wykluczenie-komunikacyjne-zapewnic-transport-publiczny-choc-do-siedziby-gminy

Obywatele skarżą się na przymus realizacji bonu w konkretnym sklepie oraz określenie terminu jego ważności[8]. Skargi dotyczą również kwestii braku rozwiązań w przypadku sytuacji, w których z przyczyn niezależnych od konsumenta nie jest on w stanie zrealizować bonu w okresie jego ważności. Nie zapewniono ponadto możliwości poznania treści bonu osobom niewidomym lub słabowidzącym.

Zgodnie z aktualnym stanowiskiem Ministerstwa Klimatu i Środowiska (dalej: „Ministerstwo"), bon może być stosowany jako techniczna forma realizacji zwrotu, jednak wydanie bonu nie uchyla obowiązku umożliwienia konsumentowi otrzymania wartości kaucji w formie pieniężnej. Ministerstwo wskazuje również, że wypłata nie może być uzależniona od dokonania kolejnych zakupów.[9]

Jednocześnie ustawa o gospodarce opakowaniami nie reguluje wprost instytucji bonu ani jego terminu ważności. W ocenie Ministerstwa bon powinien być ważny co najmniej miesiąc. Taki termin ma znajdować uzasadnienie w przepisach dot. rozliczeń pomiędzy jednostką handlową a podmiotem reprezentującym (art. 40i ust. 3 ustawy o gospodarce opakowaniami).

Należy podkreślić, że z perspektywy obywatela - konsumenta uczestnictwo w systemie kaucyjnym nie kończy się otrzymaniem wydruku z automatu potwierdzającego kwotę kaucji, lecz dopiero w momencie zwrotu należnych środków. Bez wątpienia, proces ten powinien przebiegać bez nadmiernych trudności i ograniczeń. Konieczność udania się do kasy sklepu w celu wymiany bonu na gotówkę a niejednokrotnie także uzasadnienia obsłudze prawa do rezygnacji z jego wymiany na kolejne zakupy oraz przymus realizacji bonu w miejscu pierwotnego zakupu, to czynniki zniechęcające konsumentów do uczestnictwa w systemie.

4. Automaty RVM

Z otrzymanych skarg wynika, że równie wiele problemów związanych jest z automatami do zwrotu opakowań (RVM). Z jednej strony są one rozwiązaniem zwiększającym efektywność systemu, ale z drugiej, z powodu przyjmowanych

[8] Por. https://next.gazeta.pl/next/7,151003,33044349,zwrocil-200-opakowan-do-butelkomatu-i-zostal-z-niczym-sklepy.html#do_w=484&do_v=1870&do_st=RS&do_sid=1723&do_a=1723&do_upid=1870_ti&do_utid=33044349&do_uvid=1790328299140&s=BoxOpImg4

[9] Najczęściej zadawane pytania na temat systemu kaucyjnego w Polsce https://www.gov.pl/web/klimat/system-kaucyjny-pytania-i-odpowiedzi

rozwiązań technicznych, mogą stanowić barierę dostępności dla osób o ograniczonej sprawności fizycznej.

W praktyce znaczenie mają m.in. wielkość otworu wrzutowego, wysokość umiejscowienia, możliwość jego obsługi przez osobę poruszającą się na wózku i osobę niskorosłą, rodzaj i sposób obsługi ekranu, wielkość przestrzeni przed urządzeniem, czytelność komunikatów, dostępność informacji dźwiękowych, możliwość uzyskania informacji o przyczynie odrzucenia opakowania oraz możliwość przejścia do alternatywnego sposobu zwrotu. Dla osoby poruszającej się na wózku skuteczną przeszkodą w dokonywaniu zwrotu opakowań są ponadto niedostateczne wymiary wejścia do obiektu z automatem (w przypadku automatów znajdujących się poza powierzchnią handlową sklepu w osobnym zamkniętym pomieszczeniu). Dla osób niewidomych i słabowidzących znaczącą barierą jest obsługa zwrotu za pomocą ekranów dotykowych oraz przekaz istotnych informacji wyłącznie za pośrednictwem komunikatów wizualnych.

5. Rozwiązania techniczne i organizacyjne w zakresie automatów RVM poza kontrolą państwa

Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce opakowaniami, za organizację i funkcjonowanie systemu kaucyjnego w Polsce odpowiadają przede wszystkim operatorzy systemu kaucyjnego, tj. podmioty reprezentujące[10]. Do ich obowiązków należy m.in. stworzenie infrastruktury do zbiórki opakowań, zorganizowanie transportu, rozliczenie kaucji oraz zapewnienie recyklingu.

Ustawodawca określa podstawowe obowiązki podmiotów reprezentujących oraz zasady funkcjonowania systemu kaucyjnego. Jednocześnie pozostawia operatorom znaczny zakres swobody w zakresie sposobu technicznego i organizacyjnego wykonywania tych obowiązków. W szczególności przepisy nie określają szczegółowych, jednolitych i wiążących standardów technicznych, funkcjonalnych i dostępnościowych dla automatów kaucyjnych typu RVM.

W konsekwencji operatorzy systemu kaucyjnego we własnym zakresie wypracowali wspólny dokument określający minimalne zalecenia dotyczące automatycznej zbiórki w maszynach typu RVM[11]. Dokument ten obejmuje m.in. wymagania dotyczące identyfikacji opakowań, bezpieczeństwa rozliczeń, zapobiegania ponownemu

[10] Zob. art. 40g ust. 2 ustawy o gospodarce opakowaniami.
[11] https://www.gov.pl/web/klimat/standardy-automatow-kaucyjnych

wprowadzeniu zwróconych opakowań, raportowania oraz obsługi serwisowej. Niemniej jak wskazuje Ministerstwo: „standardy są praktycznym narzędziem dla organizowanych na potrzeby działania sytemu kaucyjnego punktów zbiórki, które stoją przed wyborem dostawcy urządzeń", nie zaś powszechnie obowiązującymi standardami ustanowionymi w przepisach. Oznacza to, że standard wypracowany przez operatorów ma charakter branżowych zaleceń, a nie powszechnie obowiązujących norm.

Należy przy tym zauważyć, że w treści aktualnie opublikowanego standardu brak wymogów z zakresu wyżej opisanej dostępności technicznej automatów dla osób ze szczególnymi potrzebami. Standard nie uwzględnia dostosowania automatów do możliwości ich obsługi przez osobę z ograniczoną mobilnością ruchową, osobę poruszającą się na wózku i osobę niskorosłą, ani też, przez osoby słabo widzące lub niewidome. Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu kaucyjnego nie formułują jednak wobec operatorów obowiązku uwzględnienia powyższego w ramach rozwiązań technicznych automatów kaucyjnych.

Należy zatem stwierdzić, że aktywność państwa dotyczy tu zasadniczo wyłącznie kwestii zezwoleń na prowadzenie systemu kaucyjnego. Ustawodawca nie określił szczegółowych standardów technicznych urządzeń, za pomocą których konsument realizuje zwrot opakowania. W praktyce znacząca część tych kwestii została pozostawiona do uregulowania operatorom systemu oraz uczestnikom rynku. **Rzeczywistość pokazuje jednak, że wyłączenie kwestii rozwiązań technicznych spod regulacji prawnej prowadzi do faktycznego wykluczenia części obywateli z prawa do pełnego korzystania z systemu kaucyjnego.**

Trzeba zauważyć, że automat RVM nie jest wyłącznie urządzeniem technicznym wykorzystywanym przez przedsiębiorcę. W praktyce stanowi on jeden z podstawowych sposobów realizacji ustawowego mechanizmu zwrotu kaucji. Skoro sam ustawodawca definiuje kaucję jako określoną kwotę pobieraną przy sprzedaży i zwracaną w momencie zwrotu opakowania objętego systemem kaucyjnym albo odpadu opakowaniowego[12], to tym samym sposób zaprojektowania i funkcjonowania RVM bezpośrednio wpływa na możliwość faktycznego skorzystania przez użytkownika końcowego z prawa do odzyskania kaucji.

Dotyczy to nie tylko sytuacji, w których automat odmawia przyjęcia opakowania z niewiadomych przyczyn, jest czasowo niesprawny, nie zapewnia odpowiedniego

[12] Zob. art. 8 ust.1 pkt 6a ustawy o gospodarce opakowaniami

sposobu potwierdzenia dokonania zwrotu, ale także tych, gdy jego konstrukcja utrudnia lub wręcz uniemożliwia korzystanie z niego określonym grupom użytkowników.

6. **Brak alternatywy dla automatu RVM**

Kolejnym istotnym, często podnoszonym w kierowanych do Rzecznika skargach problemem jest brak alternatywnego sposobu dokonania zwrotu opakowania w sytuacji, gdy automat RVM jest nieczynny, przepełniony albo odrzuca prawidłowe opakowania. Zgodnie z obowiązującymi przepisami sklep powinien wówczas zapewnić możliwość przyjęcia opakowania w sposób tradycyjny i wypłacić konsumentowi należną kaucję. W praktyce jednak konsumenci nie zawsze mogą skorzystać z tej możliwości, spotykając się z odmową ze strony personelu sklepu. Niezależnie od oceny zgodności takiego działania z prawem, oznacza to, że obywatel, który poniósł koszt kaucji i zgromadził opakowania w celu jej odzyskania, może po przybyciu do punktu zwrotu nie odzyskać należnych środków. W konsekwencji zmuszony jest do poszukiwania innego punktu przyjmującego opakowania, co wiąże się z dodatkowym nakładem czasu, a niekiedy również koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów dojazdu. Przepisy ustawy o gospodarce opakowaniami nie przewidują bowiem rozwiązań pozwalających konsumentowi na wyegzekwowanie od sklepu przyjęcia prawidłowo zwracanych opakowań oraz zwrotu należnej kaucji w sposób szybki i dostępny (o czym szerzej będzie mowa w punkcie II wystąpienia).

7. **Obowiązek informacyjny**

Na uwagę zasługuje również kwestia dostępności informacji dotyczących zasad funkcjonowania systemu kaucyjnego. Chodzi tu zarówno o informacje publikowane przez instytucje publiczne na stronach internetowych, jak i o informacje zamieszczane w placówkach handlowych.

Wiedza o zasadach funkcjonowania systemu kaucyjnego ma bowiem kluczowe znaczenie dla możliwości skutecznego korzystania z niego przez obywateli. Użytkownik systemu powinien mieć zatem możliwość uzyskania w przystępnej formie informacji nie tylko o wysokości kaucji i zasadach zwrotu opakowań, lecz również o lokalizacji punktów zwrotu, sposobie postępowania w przypadku awarii automatu lub odmowy przyjęcia opakowania a także o sposobie dochodzenia swoich praw. Dostęp do tych informacji nie powinien być ograniczony ze względu na wiek, niepełnosprawność wzrokową lub inne szczególne potrzeby odbiorców.

W myśl art. 42 ust. 2 ustawy o gospodarce opakowaniami, przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego lub inny punkt zbierający opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym uczestniczący w systemie kaucyjnym w zakresie co najmniej pobierania kaucji jest obowiązany do umieszczenia w widocznym miejscu **informacji** o warunkach i trybie zwrotu pustych opakowań i odpadów opakowaniowych w ramach systemu kaucyjnego oraz możliwości zwrotu pobranej kaucji. Za naruszenie ww. obowiązku informacyjnego grozi kara administracyjna w wysokości od 500 zł do 20 000 zł, o czym stanowią odpowiednio art. 56 ust. 1 pkt 12a i art. 57 pkt 4 tej ustawy.

Z napływających do mnie sygnałów wynika jednak, że w praktyce informacje dotyczące systemu kaucyjnego często nie są przekazywane konsumentom w sposób dostatecznie przystępny. Zdarza się, że pomimo ustawowego wymogu „widoczności" tablice informacyjne umieszczane są w miejscach utrudniających zapoznanie się z ich treścią, na przykład w pobliżu innych urządzeń lub ekspozycji towarów, które częściowo je zasłaniają. Niekiedy są one również montowane na wysokości utrudniającej ich odczytanie osobom niskiego wzrostu lub poruszającym się na wózkach. Dodatkową barierę stanowi stosowanie zbyt małej czcionki, utrudniającej odczytanie informacji osobom z dysfunkcjami wzroku. Brakuje również rozwiązań umożliwiających zapoznawanie się z tymi informacjami osobom niewidomym. W takich przypadkach należy uznać, że obowiązek informacyjny dotyczący zasad funkcjonowania systemu kaucyjnego jest realizowany z naruszeniem zasady dostępności.

Wypada jednak zauważyć, że tak jak i w przypadku automatów RVM, ustawodawca nie zdecydował się na sformułowanie technicznych wymogów w zakresie sposobu i formy informowania o zasadach systemu kaucyjnego.

Należy przy tym odnotować, że ustawodawca przewidział takie rozwiązanie, choć w ograniczonym zakresie, w odniesieniu do oznakowania produktów objętych systemem kaucyjnym. Według załącznika nr 4 do ustawy o gospodarce opakowaniami, oznakowanie powinno być wyraźne, czytelne i trwałe, kontrastować z tłem i znajdować się na etykiecie produktu. Załącznik wizualizuje ponadto wzór takiego oznakowania. Brak podobnych wskazań ustawodawcy, jeśli chodzi o formę przedstawienia informacji o zasadach systemu kaucyjnego.

Nawet ustawowo określony sposób i forma oznakowania opakowań kaucyjnych nie zapewniają jednak pełnej realizacji zasady dostępności. Dla osób niewidomych

produkt w opakowaniu objętym kaucją, pomimo oznakowania go zgodnie wymogami ustawy, jest w dalszym ciągu nierozpoznawalny.

Osoby niewidome i niedowidzące donoszą także o braku możliwości zapoznania się z materiałami edukacyjnymi publikowanymi na stronach internetowych instytucji publicznych. Zasadne jest więc także zweryfikowanie, czy te materiały, zamieszczane między innymi na stronach Ministerstwa, spełniają obowiązujące standardy dostępności cyfrowej.

Podsumowując, powszechność systemu nie może oznaczać wyłącznie tego, że system obejmuje całe terytorium kraju i formalnie dostępne są punkty zwrotu. Powszechny i równy dostęp wymaga zapewnienia, aby różne grupy użytkowników miały rzeczywistą możliwość wykonywania wszystkich czynności niezbędnych do zwrotu opakowania i odzyskania kaucji.

Obecne rozwiązania mogą w praktyce prowadzić do kumulowania się barier o charakterze architektonicznym, transportowym, technologicznym, informacyjnym i organizacyjnym. Szczególnie dotknięte ich skutkami mogą być osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze, osoby o ograniczonej mobilności oraz mieszkańcy obszarów o słabszej dostępności transportowej. W konsekwencji osoba, która z przyczyn zdrowotnych, przyczyn związanych z niepełnosprawnością lub miejscem zamieszkania nie jest w stanie samodzielnie skorzystać z punktu zwrotu, faktycznie ponosi ciężar finansowy w postaci nieodzyskanej kaucji, mimo że formalnie posiada prawo do jej zwrotu.

II. Prawo do złożenia skargi na nieprawidłowości funkcjonowania systemu

Kluczowym zagadnieniem z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania systemu kaucyjnego jest zapewnienie obywatelom jako jego uczestnikom, skutecznej ochrony prawnej w przypadku naruszeń prawa przez podmioty prowadzące placówki handlowe. Chodzi tu o prawo obywatela do zgłoszenia takiego naruszenia właściwym organom oraz możliwość skorzystania z efektywnego i przejrzystego mechanizmu jego rozpatrzenia.

W tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z art. 63 Konstytucji RP, każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

Jak wskazuje Ministerstwo w odpowiedziach na skargi obywateli przesyłanych do BRPO: „W przypadku trudności z funkcjonowaniem systemu zbierania opakowań konsument ma prawo zgłosić naruszenie przepisów w zakresie systemu kaucyjnego do właściwego wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska (dalej: „WIOŚ"). WIOŚ odpowiadają za kontrolę podmiotów w zakresie przepisów kaucyjnych oraz wymierzanie kar pieniężnych - w drodze decyzji administracyjnej. Kary mogą wynosić:

• od 500 zł do 20 000 zł za brak informacji dla klientów o systemie kaucyjnym,

• od 10 000 zł do 500 000 zł za niepobieranie lub niezwracanie kaucji,

• od 10 000 zł do 50 000 zł za niezawarcie umowy z operatorem."

Powyższe kary zostały przewidziane odpowiednio w art. 56 i 57 ustawy o gospodarce opakowaniami. Należy jednak zauważyć, że regulacja ta okazuje się niewystarczająca w praktyce. Ustawodawca nie określił w ustawie, w jakiej formie i w jakim trybie konsument może zgłaszać nieprawidłowości do WIOŚ i jakiego rezultatu swojego zgłoszenia może się spodziewać. Brak jest przede wszystkim gwarancji niezwłocznej interwencji WIOŚ i ostatecznego odzyskania kwoty kaucji. Przepisy nie przewidują także żadnego rodzaju rekompensaty dla konsumenta ze strony nierzetelnego przedsiębiorcy. Przewidują one wprawdzie możliwość nałożenia na przedsiębiorcę administracyjnej kary pieniężnej, jednak mechanizm ten nie gwarantuje konsumentowi odzyskania środków wydatkowanych tytułem kaucji.

Nawiązując do zasygnalizowanych wątpliwości odnośnie do trybu zgłaszania nieprawidłowości, należy również zwrócić uwagę na brak jednoznacznych regulacji dotyczących właściwości miejscowej wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w tym zakresie. W sytuacji braku szczególnych przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami można rozważać odpowiednie stosowanie regulacji proceduralnych określających właściwość organów administracji publicznej[13]. Nie jest jednak jasne, który organ należałoby wówczas uznać za właściwy do przyjęcia i rozpatrzenia zgłoszenia konsumenta. Mógłby to być zarówno WIOŚ właściwy dla miejsca zamieszkania lub pobytu zgłaszającego, WIOŚ właściwy dla miejsca położenia sklepu, w którym doszło do naruszenia, jak również WIOŚ właściwy ze względu na siedzibę przedsiębiorcy prowadzącego daną placówkę. Nie można także całkowicie wykluczyć

[13] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

właściwości organu właściwego dla m.st. Warszawy w przypadkach, w których nie byłoby możliwe ustalenie właściwości miejscowej na podstawie innych kryteriów[14].

W tym kontekście należy zauważyć, że zgodnie z ustawą o Inspekcji Ochrony Środowiska[15], wojewódzki inspektor ochrony środowiska kieruje działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska na obszarze województwa, tymczasem siedziby operatorów kaucyjnych znajdują się w większości w województwie mazowieckim (5 z 8 operatorów posiada zarejestrowaną siedzibę w Warszawie[16]). Jednocześnie system kaucyjny funkcjonuje w skali ogólnokrajowej.

Wymaga zatem wyjaśnienia, w jaki sposób w obecnym stanie prawnym powinno zostać zapewnione skuteczne wykonywanie zadań kontrolnych w odniesieniu do operatorów systemu kaucyjnego prowadzących działalność o charakterze ponadwojewódzkim, w szczególności w sytuacji, gdy nieprawidłowości zostały stwierdzone lub zgłoszone w wielu województwach. Nie jest przy tym wystarczające wskazywanie obywatelom właściwości miejscowej WIOŚ, jeżeli następnie właściwy miejscowo WIOŚ wskazuje, że nie jest właściwy z uwagi na siedzibę operatora poza terenem danego województwa.

Jednoznaczne określenie właściwości miejscowej WIOŚ ma istotne znaczenie nie tylko w kontekście ochrony interesów wszystkich uczestników systemu kaucyjnego, lecz także dla sprawnego funkcjonowania samych wojewódzkich organów Inspekcji. Z perspektywy konsumentów kluczowe jest natomiast zapewnienie przejrzystego i jednoznacznego mechanizmu zgłaszania nieprawidłowości, niewymagającego ustalania organu właściwego do rozpatrzenia sprawy.

Mając na względzie powyższe oraz ochronę obywateli jako końcowych uczestników systemu kaucyjnego, na podstawie art. 13 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich[17] zwracam się z uprzejmą prośbą o analizę problemów zasygnalizowanych w niniejszym piśmie, przedstawienie stanowiska wobec podniesionych kwestii oraz odniesienie się do zgłoszonych zastrzeżeń.

Z poważaniem

[14] art. 21 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego
[15] t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 425 ze zm.
[16] https://www.gov.pl/web/klimat/system-kaucyjny-operatorzy
[17] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.

Sylwia Gregorczyk-Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/