

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 umożliwia 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 orzecnictwem TK daniny publiczne cechują się przymusowością, jednostronnością, charakterem pieniężnym, bezzwrotnością oraz przeznaczeniem na realizację zadań publicznych¹.

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 daniny². 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 opłaty³.

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

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2013 r., K 7/12

² Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 marca 2017 roku, II SA/Kr 1393/16

³ 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

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.

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 świadczoną przez podmiot publiczny usługi⁴. 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 wykonania⁵. Zgodnie z ugruntowanym poglądem, upoważnienie

⁴ 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

⁵ Por. art. 92 ust. 1 Konstytucji

zawarte w ustawie powinno zatem wyznaczyć kierunek dla unormowań jakie mają zostać ujęte w rozporządzeniu⁶. 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 prawnej⁷.

Uzasadnione wątpliwości prawne budzi przede wszystkim zawarcie w Projekcie przepisu blankietowego upoważniającego 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.

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 po środkach niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin. Postanowienie Projektu, poza dyskryminującym⁸ 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).

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2007 r., U 7/06

⁷ 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

⁸ 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.

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.

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 administrację 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 (przedstawicieli 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 zróżnicowania 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 wcześniej wymienionymi podmiotami tj. 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 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 uiszczać 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). Tak jak zostało to określone, zgodnie z art. 61 Projektu 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 nieznane. Uregulowania 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;

dotąd 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 zasady bezpośredniego związku między obciążeniem a jego przeznaczeniem. Powyższe budzi wątpliwości w zakresie zgodności z konstytucyjną zasadą praworządności.

Na uwagę zasługuje przy tym nieznan w polskim prawie obowiązek uiszczania daniny publicznej przez podmioty w imieniu swych kontrahentów. Organizacje odzysku opakowań nie będą jednak miały prawa przerzucić 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 mogłoby w niektórych przypadkach już w 2026 r., nawet bankructwa organizacji odzysku opakowań, czyli znacznie wcześniej niż projektodawca ma zamiar zlikwidować te podmioty.