



Polska Federacja
Producentów Żywności
Związek Pracodawców



Warszawa, 14 sierpnia 2024 r.

Pani
Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu

Pan
Marek Goleń
Dyrektor
Departamentu Gospodarki Odpadami

Pan
Maciej Białek
Zastępca Dyrektora
Departamentu Gospodarki Odpadami

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

Stanowisko wobec propozycji modelu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta, przedstawionej przez organizacje samorządu terytorialnego i branży odpadowej w dniu 2 sierpnia 2024 r.

Szanowna Pani Minister, Szanowni Panowie Dyrektorzy,

Związek Pracodawców Przemysłu Opakowań i Produktów w Opakowaniach EKO-PAK, Polska Federacja Producentów Żywności Związek Pracodawców i Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego „Browary Polskie” z ogromną uwagą zapoznali się z propozycją modelu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta, przedstawionej przez przedstawicieli organizacji samorządu terytorialnego oraz branży odpadowej podczas spotkania w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w dniu 2 sierpnia br. W pełni doceniamy wysiłek i zaangażowanie tych organizacji w debatę oraz wypracowywanie optymalnych rozwiązań w zakresie finansowania zbiórki i przygotowania do recyklingu odpadów opakowaniowych znajdujących się w strumieniu komunalnym. Przedstawiony model ROP budzi jednak liczne pytania i wątpliwości nie tylko w obszarze funkcjonalności i efektywności, ale przede wszystkim konstrukcji prawnej oraz logicznej. Pozwalamy więc sobie przedstawić te pytania i wątpliwości w niniejszym stanowisku.

Logika modelu

Dziś, wbrew powszechnej opinii, Organizacje Odzysku Opakowań (OOO) nie kupują formalnie Dokumentów Potwierdzających Recykling (DPR-ów). OOO zawierają z podmiotami zbierającymi lub przetwarzającymi odpady (instalacjami) umowy na realizację zbiórki i sortowania odpadów opakowaniowych o określonym tonażu. Płacą za tę właśnie usługę, zaś DPR (oraz EDPR) jest tylko potwierdzeniem realizacji tej usługi, które to potwierdzenie musi zostać wystawione zgodnie z ustawą o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

Pojawia się zatem pytanie:

1. Na pokrycie czego Organizacje Odpowiedzialności Producenta (OOP) miałyby odprowadzać daninę do Administratora Systemu? Jeśli w celu pokrycia kosztów zbiórki i sortowania odpadów



Polska Federacja
Producentów Żywności
Związek Pracodawców



opakowaniowych, to nie mogą takiej umowy, tak jak dziś, zawrzeć już z instalacjami, ponieważ oznaczałoby to zawarcie umowy na jedną i tę samą usługę u dwóch odrębnych podmiotów. Ale wówczas na co zawierać będą umowy z instalacjami? Kluczowe jest więc udzielenie odpowiedzi na fundamentalne pytanie: jeśli Organizacje Odpowiedzialności Producentów mają płacić instalacjom za zbiórkę i sortowanie, czego potwierdzeniem mają być DPR-y, to za co mają płacić Administratorowi? A jeśli za zbiórkę i sortowanie mają płacić Administratorowi, to za co mają płacić instalacjom?

Mechanizm finansowy

Zgodnie z przedstawionym modelem, Organizacje Odpowiedzialności Producentów mają wносить do Administratora Systemu opłatę na „dofinansowanie kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów, dofinansowanie recyklerów, funkcjonowanie działań administratora i gromadzenie danych”. Administratorem Systemu ma być podmiot o charakterze publicznym, który „zatwierdza opłaty wnoszone przez OOP” oraz „redystrybuuje środki do systemów gminnych”.

1. Co oznacza „zatwierdzenie opłat” i na jakiej podstawie OOP te opłaty mają wносить? Jeśli OOP mają wносить opłaty do organu administracji publicznej (a takim organem ma być ów Administrator) na podstawie powszechnie obowiązującego prawa, to opłata taka staje się daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji RP i podlega wszystkim regulacjom wynikającym z treści tego artykułu oraz z wyroków Trybunału Konstytucyjnego tego artykułu dotyczących.

Pragniemy więc zwrócić uwagę, że nakładanie daniny publicznej musi następować wyłącznie w drodze ustawy, która powinna uregulować wszystkie istotne elementy stosunku daninowego. Regulacji w drodze rozporządzenia mogą podlegać wyłącznie te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny. Przedmiotem regulacji podstawowej (rozporządzenia) może być np. wysokość opłaty tylko wówczas, gdy ustawa wskaże dostatecznie precyzyjne i obiektywne kryteria przedmiotowe lub wzory obliczeń, które będą pozwalały na określenie wysokości konkretnej opłaty (przyp. wyroki Trybunału Konstytucyjnego P 7/00 oraz K 30/12).

2. Zwrot środków przez gminy do podmiotów odbierających odpady oraz do instalacji ma odbywać się na podstawie stawek obowiązujących w udzielonych przez gminy zamówieniach. Nie wiadomo jednak, czy opłaty pobierane przez Administratora Systemu od OOP też będą oparte o te stawki, czy też o zupełnie inne kryteria przedmiotowe.
3. Jeśli OOP mają być płatnikiem daniny publicznej i mają dokonywać płatności ze środków wpłacanych przez wprowadzających w formie „opłaty producenckiej”, to jaki charakter ma mieć ta „opłata producencka” pobierana od wprowadzających? Jeśli ma być to również danina, to OOP nie mają prawa do jej poboru, bo nie są ani organami administracji publicznej, ani podmiotami pobierającymi daniny na podstawie udzielonej przez Skarb Państwa koncesji. Jeśli mają być to jednak opłaty cywilno-prawne za realizację usługi, to jaki charakter miałyby ta usługa? Jeśli miałyby bowiem na celu realizację zobowiązania publiczno-prawnego w postaci wniesienia daniny publicznej do Administratora Systemu, to OOP stałyby się pośrednikiem w uiszczeniu daniny publicznej, ale sama danina musiałaby być nakładana bezpośrednio na wprowadzających (polskie prawo nie zna mechanizmu konwersji zobowiązania cywilno-prawnego na publiczno-prawne).
4. W jaki sposób i w oparciu o jakie kryteria ma następować redystrybucja środków przekazywanych przez OOP do Administratora Systemu? Czy gminy mają po prostu otrzymywać bezwarunkowy zwrot kosztów, czy też muszą wykazać się spełnieniem jakichś warunków w celu otrzymania środków?



Polska Federacja
Producentów Żywności
Związek Pracodawców



5. Na jakiej podstawie Administrator Systemu ma ustalać stawki dofinansowania odpadów poza systemem gminnym? Jeśli realizacja obowiązku pokrywania kosztów poza systemem gminnym ma być zobowiązaniem publiczno-prawnym, to stawki dofinansowania odpadów poza systemem gminnym będą miały charakter daniny publicznej analogicznie jak opłaty redystrybuowane do samorządów. Jeśli pokrywanie tych kosztów byłoby jednak zobowiązaniem cywilno-prawnym, to Administrator Systemu jako organ administracji państwowej nie będzie miał prawa ustalania stawek, gdyż byłoby to naruszenie swobody działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP.

Dokumenty Potwierdzające Recykling

Dokumenty Potwierdzające Recykling mają być, wg prezentowanej koncepcji, formą dofinansowania instalacji przez OOP, a koszt pozyskania tych Dokumentów ma być uwzględniany w stawkach obowiązujących w udzielanych przez gminy zamówieniach.

1. Art. 8a znowelizowanej dyrektywy odpadowej zobowiązuje wprowadzających do pokrywania ściśle określonych kosztów wymienionych w ust. 4. Jaki koszt w rozumieniu przepisów UE reprezentuje DPR?
2. Cena DPR-ów jest zmienna w ciągu roku i podlega rynkowej grze popytu i podaży. Jeśli cena DPR-ów na koniec danego roku przewyższy koszt netto skalkulowany w udzielonym przez gminy zamówieniu, to w jaki sposób rozliczana będzie owa nadwyżka i w jaki sposób będzie ona odejmowana od stawek opłat wnoszonych przez OOP do Administratora Systemu? Jeśli zaś cena DPR-ów na koniec danego roku będzie niższa od tego kosztu netto, to w jaki sposób rozliczana będzie owa różnica?
3. Środki przekazywane przez gminy do instalacji mają pokrywać koszt netto, czyli stawkę z zamówienia pomniejszona o cenę DPR-ów. Pragniemy zauważyć, że koszt netto to koszt realizacji przygotowania do recyklingu (sortowania) pomniejszony o przychody ze sprzedaży surowców do recyklingu, a nie koszt realizacji przygotowania do recyklingu (sortowania) pomniejszony o sprzedaż papieru wartościowego jakim jest DPR.

Ekomodulacja

OOP mają pobierać od wprowadzających opłaty, stosując ekomodulację. Jednocześnie, mają jednak wносить opłaty do Administratora Systemu na zagospodarowanie odpadów w systemie komunalnym.

1. W jaki sposób OOP mają stosować ekomodulację, aby pobierane przez nich opłaty od wprowadzających były zgodne ze opłatami koniecznymi do odprowadzenia do Administratora Systemu?
2. Jaka będzie rola Administratora Systemu w weryfikacji stawek ekomodulacyjnych w kontekście „zatwierdzania opłat” przez tego Administratora? Czy Administrator Systemu będzie je „zatwierdzał” na podstawie propozycji OOP, czy też stawki te będą elementem daniny publicznej? Zwracamy uwagę, że w tym ostatnim przypadku należy stosować zapisy art. 217 Konstytucji RP i wspomniane wcześniej wyroki Trybunału Konstytucyjnego.



Polska Federacja
Producentów Żywności
Związek Pracodawców



Oprócz w/w pytań, na które odpowiedź jest niezbędna do jakiegokolwiek oceny merytorycznej zaprezentowanego modelu, pragniemy też zwrócić uwagę na jeden podstawowy aspekt, który w naszej opinii padł ofiarą manipulacji lub przekłamań.

Nie jest prawdą, że gminy muszą być finansowane wyłącznie z danin, dotacji i subwencji w realizacji swoich zadań własnych. Art. 5 ustawy o finansach publicznych wśród dochodów publicznych wymienia:

„wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych”. Oznacza to, że gminy (które są jednostkami sektora finansów publicznych) mogą świadczyć usługi (np. usługę zbiórki i przygotowania do recyklingu odpadów opakowaniowych znajdujących się w strumieniu komunalnym na rzecz Organizacji Odpowiedzialności Producentów), a przychód ze sprzedaży tej usługi staje się dochodem publicznym tejże gminy i może być wykorzystany na realizację zadania własnego.

Pragniemy też poinformować, że są gminy w Polsce które usługi w zakresie zbierania i przygotowania do recyklingu odpadów opakowaniowych dla Organizacji Odzysku Opakowań już realizują. Przykładem jest choćby jedna z gmin w woj. mazowieckim, która zawarła taką umowę z organizacją odzysku opakowań Rekopól. Są też gminy, które wręcz organizują przetargi kierowane do organizacji odzysku opakowań na zakup DPR-ów. Tu przykładem jest miasto Jelenia Góra, która taki przetarg ogłosiła 3 lipca br. (<https://bip.jeleniagora.pl/przetarg/21359/ko-262-6-2024>).

Szanowna Pani Minister, Szanowni Panowie Dyrektorzy,

Analizując przedstawiony model ROP przez przedstawicieli organizacji samorządowych i branży odpadowej trudno nie dojść do wniosku, że jest to mało przejrzysty mariaż systemu parapodatkowego z narzędziem spekulacyjnym w postaci Dokumentów Potwierdzających Recykling. Nie dość, że zawiera on wszystkie wady systemu fiskalno-redystrybucyjnego, na które wielokrotnie wskazywaliśmy, to jeszcze absorbuje obecną patologię związaną z obrotem DPR-ami. Pragniemy przy tym zauważyć, że DPR-y nie są żadnym narzędziem „stymulującym” inwestycje w sektorze gospodarki odpadami. Są czystym przychodem finansowym ratującym rachunki zysków i strat instalacji przed stratami z działalności operacyjnej, o których to stratach mówią głośno same podmioty prowadzące instalacje.

Dla wprowadzających model ten powoduje skrajną niepewność i nieprzewidywalność kosztów, bo ceny DPR-ów podlegają i podlegać będą ciągłym wzrostom wynikającym z praktyk stosowanych przez instalacje (np. aukcje kto zapłaci więcej). Ogromnym obciążeniem ten model stanie się także dla administracji państwowej. Administrator Systemu ma być „superurzędem”, który będzie musiał połączyć kompetencje analityki, nadzoru, poboru, redystrybucji, egzekucji, kontroli, ewidencji a nawet sprawozdawczości. **Dziś nawet Krajowa Administracja Skarbowa, najbardziej rozbudowana służba w Polsce, tak szerokich zadań nie ma. Należy również dodać, iż bazowanie przez sortownie na przychodach wynikających ze zmiennej wartości DPR jest bazowaniem na zmiennym i nieprzewidywalnym źródle finansowania.**



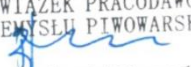
Polska Federacja
Producentów Żywności
Związek Pracodawców



Jedynymi beneficjentami będą gminy oraz właściciele instalacji. Nie będą musiały niczego zmieniać ani poprawiać w komunalnym systemie gospodarki odpadami, aby dostać pieniądze. Rozumiemy, że taki jest cel tej propozycji, ale nie możemy się na to zgodzić. Za wszystko zapłaci bowiem polski konsument przy sklepowej kasie. Jeśli ma zapłacić więcej, żeby w zagospodarowaniu odpadów po produktach, które kupił, było lepiej, to jest to uczciwe. Ale jeśli ma zapłacić więcej aby było tak samo, jak jest dziś, to jest to zwykły „skok na kasę”. I to na „kasę” nie producentów, a Polaków.

Będziemy więc bardzo wdzięczni za wzięcie niniejszego stanowiska pod uwagę.

Łączymy wyrazy szacunku,

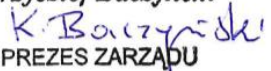
ZWIĄZEK PRACODAWCÓW
PRZEMYSŁU PIWOWARSKIEGO

Bartłomiej Morzycki
Dyrektor Generalny

ZWIĄZEK PRACODAWCÓW
PRZEMYSŁU PIWOWARSKIEGO
00-165 Warszawa, ul. Zamenhofska 5 lok. 5
tel.: 22 416 70 05
NIP: 527-22-34-536, REGON: 016011563

Andrzej Gantner

Dyrektor Generalny
Wiceprezes Zarządu

POLSKA FEDERACJA
PRODUCENTÓW ŻYWNÓŚCI
ZWIĄZEK PRACODAWCÓW
ul. Cybetyki 19B, 02-677 Warszawa
tel.: +48 22 830 70 55
REGON: 141761215, NIP: 7010173579

Krzysztof Baczyński

PREZES ZARZĄDU

Związek Pracodawców Przemysłu Opakowań
i Produktów w Opakowaniach EKO-PAK
Al. Jerozolimskie 53, 00-697 Warszawa
biuro@eko-pak.biz