



Marszałek
Województwa Mazowieckiego
ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa

Warszawa, 30 sierpnia 2023 roku

OS-WP-II.310

DECYZJA NR 1209/23/OS

Na podstawie art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r., poz. 221 z późn. zm.) przedstawiam

stanowisko

w którym interpretację, przedstawioną przez X, co do zakresu i sposobu stosowania przepisów ustawy z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1658), w sprawie ustalenia czy Wnioskodawca jako organizacja odzysku opakowań, w przypadku gdy osiągnie wyższy niż wymagany prawem poziom recyklingu dla danego rodzaju odpadów opakowaniowych pochodzących z innych źródeł niż gospodarstwa domowe w roku 2023 oraz w kolejnych latach:

1. w celu wyliczenia osiągniętego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych według rodzaju materiału – tj. poziom OR_{OK} , o którym mowa w pkt 4 załącznika nr 2 do ustawy o opakowaniach – powinna uwzględniać jako wskaźnik $M_{rec.}$, który stanowi podstawę do wyliczenia poziomu OR_{OK} jedynie minimalną masę odpadów poddanych recyklingowi, która zapewni organizacji odzysku wykonanie obowiązku, tj. masę minimalną, która jest niezbędna dla osiągnięcia poziomu przy danej ilości wprowadzonych opakowań w świetle Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2021 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych w poszczególnych latach do 2030 r., nawet w przypadku gdy łączna masa wszystkich odpadów faktycznie poddanych recyklingowi w danym roku jest wyższa – uznając za nieprawidłową,
2. będzie obowiązana wnieść opłatę produktową, jeżeli wykaże w tabeli 5.1. działu II sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi, w części 4 tej tabeli, obejmującej „OSIĄGNIĘTY POZIOM RECYKLINGU”, osiągnięty poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych wyliczony jedynie w oparciu o minimalną masę odpadów poddanych recyklingowi, która zapewni organizacji odzysku wykonanie obowiązku, stanowiącą masę minimalną, która jest niezbędna dla osiągnięcia poziomu przy danej ilości wprowadzonych opakowań w świetle Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2021 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych w poszczególnych latach do

2030 r., tj. wyliczony w oparciu o masę niższą niż faktyczną masę wszystkich odpadów faktycznie poddanych recyklingowi w danym roku – uznaję za nieprawidłową.

UZASADNIENIE

Pismem z 18 lipca 2023 r. złożonym za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej – ePUAP przez X, zwana dalej Stroną lub Wnioskodawcą, działającą przez pełnomocnika, złożyła wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej w trybie art. 34 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. Do wniosku zostało dołączone pełnomocnictwo oraz potwierdzenie opłaty skarbowej za pełnomocnictwo i potwierdzenie uiszczenia opłaty za wydanie decyzji interpretacyjnej zgodnie z art. 34 ust. 6 Prawa przedsiębiorców.

Pismem z 26 lipca 2023 r. znak: OS-WP-II.310.X wezwano Stronę, na podstawie art. 34 ust. 7 Prawo przedsiębiorców o uzupełnienie braków wniosku, na które odpowiedzi udzielono pismem z 3 sierpnia 2023 r. Strona przedłożyła przedmiotowy wniosek co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów ustawy z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1658), zwanej dalej „ustawą o opakowaniach”, w sprawie ustalenia czy wobec Strony występują obowiązki opłatowe w związku z rozliczaniem obowiązków podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach, w poniżej przedstawionych przez Stronę dwóch przypadkach stanu faktycznego:

Stan faktyczny przedstawiony przez Stronę:

„X (dalej: „X” lub „Spółka”) jest organizacją odzysku opakowań, o której mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. X w ramach prowadzonej działalności, na podstawie art. 17 ust. 4 ugo przejmuje obowiązki wprowadzających produkty w opakowaniach w zakresie obejmującym zapewnienie recyklingu odpadów opakowaniowych.

Co istotne, X powinna osiągnąć poziom recyklingu odpadów opakowaniowych co najmniej w wysokości, która jest określona w załączniku nr 1 do ustawy o opakowaniach (art. 20 ust. 1 ustawy o opakowaniach), przy czym szczegółowe poziomy recyklingu na rok 2022 i kolejne lata określa Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2021 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych w poszczególnych latach do 2030 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2375; dalej „Rozporządzenie z 19 grudnia 2021 r.”).

Ponadto, organizacja odzysku opakowań jest obowiązana na mocy art. 20 ust. 4 ugo uwzględnić w osiągniętych poziomach recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań, odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych co najmniej w wysokości określonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie ust. 5 ugo, tj. w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z 3 grudnia 2018 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2306; dalej „Rozporządzenie z 3 grudnia 2018 r.”).

Konsekwencją niewykonania obowiązku polegającego na osiągnięciu wymaganego poziomu recyklingu oraz poziomu recyklingu dla wszystkich opakowań razem czy też osiągnięciu poziomu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych jest obowiązek wniesienia opłaty produktowej (art. 34 ust. 4 ustawy o opakowaniach) obliczanej według zasad określonych w załączniku nr 2 do ustawy. Zgodnie natomiast ze ww. wzorem, wysokość należnej opłaty produktowej jest ustalana w zależności od:

- masy w kilogramach opakowań danego rodzaju, w których wprowadzone zostały do obrotu produkty,
- różnicy pomiędzy wymaganym poziomem recyklingu i osiągniętym poziomem recyklingu odpadów opakowaniowych,

- stawki opłaty produktowej”.

Stanowisko przedstawione przez Stronę:

W świetle przedstawionego stanu faktycznego, Spółka stoi na stanowisku, że:

- 1) Spółka, jako organizacja odzysku opakowań, w przypadku gdy osiągnie wyższy niż wymagany prawem poziom recyklingu dla danego rodzaju odpadów opakowaniowych pochodzących z innych źródeł niż gospodarstwa domowe w roku 2023 oraz w kolejnych latach, w celu wyliczenia osiągniętego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych według rodzaju materiału – tj. poziom OR_{OK} , o którym mowa w pkt 4 załącznika nr 2 do ustawy o opakowaniach – powinna uwzględniać jako wskaźnik Mrec, który stanowi podstawę do wyliczenia poziomu OR_{OK} jedynie minimalną masę odpadów poddanych recyklingowi, która zapewni organizacji odzysku wykonanie obowiązku, tj. masę minimalną, która jest niezbędna dla osiągnięcia poziomu przy danej ilości wprowadzonych opakowań w świetle Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2021 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych w poszczególnych latach do 2030 r., nawet w przypadku gdy łączna masa wszystkich odpadów faktycznie poddanych recyklingowi w danym roku jest wyższa;
- 2) Spółka, jako organizacja odzysku opakowań, w przypadku gdy osiągnie wyższy niż wymagany prawem poziom recyklingu dla danego rodzaju odpadów opakowaniowych pochodzących z innych źródeł niż gospodarstwa domowe, nie będzie obowiązana wnieść opłaty produktowej, nawet jeżeli wykaże w tabeli 5.1. działu II sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi, w części 4 tej tabeli, obejmującej „OSIĄGNIĘTY POZIOM RECYKLINGU”, osiągnięty poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych wyliczony jedynie w oparciu o minimalną masę odpadów poddanych recyklingowi, która zapewni organizacji odzysku wykonanie obowiązku, stanowiącą masę minimalną, która jest niezbędna dla osiągnięcia poziomu przy danej ilości wprowadzonych opakowań w świetle Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2021 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych w poszczególnych latach do 2030 r., tj. wyliczony w oparciu o masę niższą niż faktyczną masę wszystkich odpadów faktycznie poddanych recyklingowi w danym roku”.

W uzasadnieniu Spółka wyjaśniła, że „Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi nakłada na organizacje odzysku opakowań szczególne obowiązki związane z osiąganiem poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych, które pochodzą z gospodarstw domowych. Jak stanowi bowiem art. 20 ust. 4 ustawy o opakowaniach, „organizacja odzysku opakowań jest obowiązana uwzględnić w osiągniętych poziomach recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań, o których mowa w załączniku nr 1 do ustawy, odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych co najmniej w wysokości określonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie ust. 5”.

Co istotne, powyższy obowiązek nie dotyczy wprowadzających produkty w opakowaniach, którzy samodzielnie wykonują obowiązki związane z osiąganiem poziomów recyklingu. W ich przypadku ustawodawca nie wymaga, aby uwzględniać w osiągniętych poziomach recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań, o których mowa w załączniku nr 1 do ustawy, odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych.

Podsumowując, art. 20 ust. 4 ugo jest źródłem dodatkowych obowiązków związanych z osiąganiem

recyklingu odpadów opakowaniowych. W praktyce oznacza to, że organizacje odzysku opakowań muszą pozyskiwać oprócz standardowych dokumentów potwierdzających recykling (DPR¹/EDPR²), także dokumenty potwierdzające recykling odpadów opakowaniowych pochodzących wyłącznie z gospodarstw domowych. Na tle przedstawionego stanu faktycznego Spółka zaznaczyła, że istota problemu prawnego stanowiącego przedmiot niniejszego wniosku sprowadza się do ustalenia w pierwszej kolejności właściwej metodologii wyliczenia osiągniętego poziomu recyklingu dla odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych powstałych z opakowań wymienionych w poz. 2-6 w załączniku nr 1 do ustawy [...]. Metoda wyliczania opłaty produktowej z tytułu „niewykonania obowiązku uwzględnienia przez organizację odzysku opakowań w osiągniętych poziomach recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych” wpływa w istotny sposób na funkcjonowanie organizacji odzysku.

I tak, sposób wyliczenia opłaty produktowej reguluje pkt 4 załącznika nr 2 do ugo. Zgodnie z tym przepisem, „Wysokość należnej opłaty produktowej z tytułu niewykonania obowiązku uwzględnienia przez organizację odzysku opakowań w osiągniętych poziomach recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych powstałych z opakowań wymienionych w poz. 2-6 w załączniku nr 1 do ustawy należy obliczać według wzorów:

$$OP_{\text{rec. OK}} = M_{\text{rec.}} \cdot \left(\frac{P_{\text{rec. OK}} - OR_{\text{OK}}}{100\%} \right) \cdot SO$$

$$OR_{\text{OK}} = \frac{M_{\text{rec. OK}}}{M_{\text{rec.}}} \cdot 100\%$$

gdzie:

$OP_{\text{rec. OK}}$ - oznacza wysokość należnej opłaty produktowej w zł,

$M_{\text{rec.}}$ - oznacza masę w kg odpadów opakowaniowych danego rodzaju poddanych recyklingowi, zgodnie z art. 20 ust. 2 lub 3,

$M_{\text{rec. OK}}$ - oznacza masę w kg odpadów opakowaniowych danego rodzaju pochodzących z gospodarstw domowych poddanych recyklingowi,

$P_{\text{rec. OK}}$ - oznacza wymagany poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych w %, zgodnie z art. 20 ust. 4,

OR_{OK} - oznacza osiągnięty poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych obliczony zgodnie ze wzorem,

SO - oznacza stawkę opłaty produktowej w zł za kg, określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 35 ust. 2.

Jeżeli $P_{\text{rec. OK}} - OR_{\text{OK}}$ ma wartość ujemną, jako należną opłatę produktową wpisuje się wartość "0".

¹ Zgodnie z art. 8 pkt 1 lit. a przez DPR rozumie się dokument potwierdzający recykling odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób ich recyklingu.

² Zgodnie z art. 8 pkt 1 lit. c przez DPR rozumie się dokument potwierdzający odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi, w tym określający masę tych odpadów.

Przechodząc zatem do analizy sposobu wyliczenia opłaty produktowej, Spółka zwróciła uwagę na fakt, że kluczowy – z punktu widzenia organizacji odzysku – jest sposób wyliczenia wskaźnika OR_{OK} czyli osiągnięty poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych. Wpływa on bowiem na to, czy w danym roku organizacja odzysku osiągnęła wymagany prawem poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych (dalej także „GD”). W przypadku bowiem gdy wskaźnik OR_{OK} jest równy lub większy niż wymagany poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z GD wyrażony w procentach (%), to wówczas we wzorze stosowanym do wyliczenia opłaty produktowej w miejsce równania $(\frac{P_{rec.OK} - OR_{OK}}{100\%})$ wskazuje się wartość „0”. W rezultacie oznacza to, że organizacja odzysku nie ponosi opłaty produktowej.

Na tym tle powstaje jednak pytanie o właściwy sposób wyliczenia wskaźnika OR_{OK} w przypadku gdy dla danego rodzaju odpadu opakowaniowego osiągnięto poziom recyklingu odpadów innych niż pochodzące z GD wyższy niż wynikający z Rozporządzenie z 19 grudnia 2021 r.

W ocenie Spółki, wyliczenie poziomu OR_{OK} czyli osiągniętego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z GD powinno być obliczone w oparciu o masę odpadów opakowaniowych danego rodzaju poddanych recyklingowi, z uwzględnieniem ilości, która zapewni wykonanie obowiązku na dany rok.

Należy zaznaczyć, że niektóre rodzaje materiałów mają niższy poziom recyklingu jednostkowego, niż recyklingu ogółem. Przykładowo, w 2023 r. poziom dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wynosi 40%, a dla odpadów z aluminium 61%. W rezultacie, organizacja odzysku opakowań, aby uzyskać wymagany prawem poziom recyklingu razem (61% w 2023 r.) osiąga wyższe poziomy dla wybranych przez siebie frakcji odpadów opakowaniowych.

W związku z tym, pojawiła się wątpliwość czy w przypadku przekroczenia poziomu recyklingu jednostkowego (np. tworzywa sztuczne powyżej 40%) po to aby móc osiągnąć poziom recyklingu razem (61% w 2023 r.), Spółka obowiązana jest niejako automatycznie do uzyskania poziomu recyklingu odpadów pochodzących z gospodarstw domowych przekraczającego wartość określoną w Rozporządzeniu z 2018 r. (w przypadku np. tworzyw sztucznych do przekroczenia wymaganego 50% poziomu recyklingu z gospodarstw domowych). Odpowiedź twierdząca skutkowałaby obowiązkiem poniesienia przez Spółkę opłaty produktowej tj. w sytuacji gdyby Spółka nie osiągnęła zwiększonego poziomu recyklingu dla gospodarstw domowych mimo osiągnięcia wszystkich minimalnych poziomów recyklingu wynikających z Rozporządzeń. Obowiązek osiągnięcia wyższego niż minimalny poziom recyklingu z gospodarstw domowych prowadziłby do absurdu sytuacji gdyż skutkowałoby obowiązkiem uiszczenia opłaty produktowej (w przypadku braku osiągnięcia zwiększonego poziomu recyklingu z gospodarstw domowych).

Wyliczenie poziomu OR_{OK} powinno następować zatem w ocenie Spółki w oparciu o MINIMALNĄ masę odpadów opakowaniowych danego rodzaju poddanych recyklingowi, która zapewni wykonanie obowiązku. Innymi słowy, na potrzeby sprawozdania oraz wyliczenia opłaty produktowej uwzględnia się MINIMALNĄ sumę odpadów faktycznie poddanych recyklingowi, bez względu na ich pochodzenie, która zapewni organizacji odzysku wykonanie obowiązku.

Przykładowo, jeżeli masa wprowadzonych opakowań z papieru i tektury stanowiących podstawę do wyliczenia poziomów wynosi 1000 kg, to minimalny poziom recyklingu stanowi równowartość 700 kg odpadów poddanych recyklingowi, bez względu na ich pochodzenie (poziom 70% w 2023 r. zgodnie z Rozporządzeniem z dnia 19 grudnia 2019 r.). Z kolei dla tej samej masy wprowadzonych opakowań,

minimalny poziom recyklingu stanowi równowartość 196 kg odpadów poddanych recyklingowi z gospodarstw domowych (poziom 28% w 2023 r. zgodnie z Rozporządzeniem z dnia 3 grudnia 2018).

W rezultacie, osiągnięcie wyższych niż minimalne poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych z innych źródeł (np. 800 kg zamiast 504 kg), nie wpływają na wzrost poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych z gospodarstw domowych.

Wyliczenie poziomu OR_{OK} w oparciu masę odpadów opakowaniowych danego rodzaju poddanych recyklingowi, z uwzględnieniem minimalnej ilości, która zapewni wykonanie obowiązku na dany rok		
Założenia na potrzeby symulacji osiągniętego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych (OROK)		
1. Rok, którego dotyczy wyliczenie	2023	
2. Masa opakowań wprowadzonych do obrotu stanowiąca podstawę do wyliczenia wymaganego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych	1000 kg (1Mg)	
3. Rodzajów opakowań odpadów opakowaniowych, których dotyczy wyliczenie	Papier i tektura	
4. Wymagany poziom recyklingu odpadów opakowaniowych w danym roku zgodnie z Rozporządzeniem z dnia 19 grudnia 2021 r.	70% (tj. w przypadku wprowadzenia 1000 kg opakowań z papieru i tektury minimalny poziom recyklingu stanowi równowartość 700 kg odpadów poddanych recyklingowi, bez względu na ich pochodzenie)	
5. Wymagany poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z GD w danym roku zgodnie z Rozporządzeniem z dnia 3 grudnia 2018 r. przy masie odpadów stanowiącej podstawę do wyliczenia wymaganego poziomu wynoszącej 1 000 kg	28% (tj. w przypadku wprowadzenia 1000 kg opakowań z papieru i tektury minimalny poziom recyklingu stanowi równowartość 196 kg odpadów poddanych recyklingowi z GD)	
Ilości odpadów poddanych recyklingowi na potrzeby symulacji osiągniętego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych (OROK)		
Ilość faktycznie zakupionych ogółem DPR / EDPR, tj. zarówno z GD jak również z innych źródeł	996 kg, w tym:	
	800 kg z innych źródeł	196 kg z GD
Stosowany sposób kalkulacji		
Mrec. [masa w kg odpadów opakowaniowych danego rodzaju poddanych recyklingowi, zgodnie z art. 20 ust. 2 lub 3]	700 kg (na potrzeby sprawozdania oraz wyliczenia opłaty produktowej uwzględnia się minimalną sumę odpadów faktycznie poddanych recyklingowi, bez	

	względu na ich pochodzenie, która zapewni organizacji odzysku wykonanie obowiązku; innymi słowy, organizacja odzysku na potrzeby wyliczenia opłaty produktowej wskazuje masę minimalną, która jest niezbędna dla osiągnięcia poziomu przy danej ilości wprowadzonych opakowań)
$M_{rec.OK}$ [masa w kg odpadów opakowaniowych danego rodzaju pochodzących z gospodarstw domowych poddanych recyklingowi]	196 kg (w sprawozdaniu uwzględnia się faktyczną sumę odpadów poddanych recyklingowi z gospodarstw domowych)
$OR_{OK} = \frac{M_{rec.OK}}{M_{rec.}} \cdot 100\%$ osiągnięty poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych obliczony zgodnie ze wzorem	$OR_{OK} = \frac{196 \text{ kg}}{700 \text{ kg}} \cdot 100\%$ = 28%

W związku z powyższym, organizacja odzysku opakowań osiągnie poziom recyklingu w momencie kiedy osiągnie minimalny poziom wymagany dla danego rodzaju odpadów opakowaniowych. Innymi słowy, organizacja odzysku opakowań nie powinna być „karana” w postaci obowiązku uiszczenia opłaty produktowej w sytuacji gdy osiąga wyższe niż wymagane poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe.

Należy zauważyć, że istnieje szereg argumentów natury prawnej oraz faktycznej, które przemawiają za stosowaniem przedstawionego sposobu wyliczenia poziomu OR_{OK} w oparciu o masę odpadów opakowaniowych danego rodzaju poddanych recyklingowi, z uwzględnieniem minimalnej ilości, która zapewni wykonanie obowiązku na dany rok.

Spółka wyjaśniła, że pierwszym argumentem przemawiającym za przedstawionym sposobem wyliczenia poziomu OR_{OK} jest fakt, iż ustawodawca nie określa wymaganych poziomów recyklingu razem dla odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych.

I tak, poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych, które ma uzyskać organizacja odzysku opakowań, określa minister właściwy ds. środowiska w drodze rozporządzenia, o którym art. 20 ust. 5 ugo. I tak, od 1 stycznia 2019 r. roczne poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych określa Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2018 r.

Co istotne, ww. Rozporządzenie określa wyłącznie poziom recyklingu dla poszczególnych rodzajów odpadów opakowaniowych. Innymi słowy, Rozporządzenie nie wyznacza poziomu udziału odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych dla ogólnego poziomu recyklingu. Wynika to zarówno z literalnego brzmienia cytowanego rozporządzenia, jak również z uzasadnienia do projektu ww. Rozporządzenia. I tak, w treści uzasadnienia do projektu datowanego na dzień 19 listopada 2018 r. wskazano, że: „Ustawa z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz

niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2056 i 2422) wprowadziła zmiany w zakresie obowiązku organizacji odzysku opakowań w odniesieniu do uwzględnienia w osiągniętych poziomach odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych. Dotychczas ten obowiązek dotyczył ogólnego poziomu odzysku i recyklingu, natomiast od 1 stycznia 2018 r. obowiązek ten dotyczy wyłącznie recyklingu w podziale na poszczególne rodzaje opakowań³.

Co istotne, powyższe stanowisko znajduje również potwierdzenie w piśmiennictwie. Jak wskazał m.in. P. Sosnowski, w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 3 grudnia 2018 r. w sprawie rocznych poziomów odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych „określono poziomy recyklingu jedynie dla poszczególnych rodzajów opakowań. Nie ma natomiast wyznaczonego udziału odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych dla ogólnego poziomu recyklingu”⁴.

W rezultacie, z treści art. 20 ust. 5 ugo oraz z cytowanego Rozporządzenia wynika jednoznacznie, że organizacja odzysku opakowań nie ma obowiązku uwzględniania w ogólnych poziomach recyklingu, udziału opakowań pochodzących z gospodarstw domowych.

Powyższą argumentację potwierdza również pkt. 4 załącznika nr do ustawy o opakowaniach, który określa sposób ustalania wysokości należnej opłaty produktowej z tytułu niewykonania obowiązku uwzględnienia przez organizację odzysku opakowań w osiągniętych poziomach recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych. Mianowicie, we wprowadzeniu do wzoru określającego sposób wyliczenia opłaty wskazano jednoznacznie, że wysokość tej opłaty oblicza się „dla poszczególnych rodzajów opakowań odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych powstałych z opakowań wymienionych w poz. 2-6 w załączniku nr 1 do ustawy”. Jak widać, ustawodawca pomija we wprowadzeniu do wzoru poz. 1, która dotyczy bezpośrednio „recyklingu razem” (tzw. recykling łączny obejmujący sumy poszczególnych rodzajów opakowań).

Wprawdzie wymagany poziom recyklingu odpadów opakowaniowych wynika bezpośrednio z Rozporządzenia wydanego na podstawie art. 20 ust. 5 ugo⁵, to jednak z cytowanego przepisu, a także z objaśnienia do wzoru wynika jednoznacznie, że ustawodawca postanowił pominąć w części obejmującej recykling odpadów opakowań „razem” konieczność wykazywania recyklingu odpadów opakowaniowych, które pochodzą z GD. Stąd też należy stwierdzić, że wraz ze wzrostem jednostkowego poziomu recyklingu, tj. poziomu dla danego rodzaju odpadów opakowaniowych, nie powinny rosnać poziomy recyklingu razem.

Dalej Spółka wskazała, że kolejnym argumentem przemawiającym za tym, że poziomy recyklingu z gospodarstw domowy nie powinny rosnać w sytuacji osiągnięcia minimalnych poziomów w danej frakcji jest zasada przyjaznej interpretacji przepisów, która wynika z ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.). Zgodnie z art. 11 ust. 1 tej ustawy, „jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”. Wskazanego przepisu nie stosuje się wyłącznie w

³ Uzasadnienie do Projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych (numer z wykazu RCL: 448).

⁴ Zob. P. Sosnowski, Czy organizacja odzysku opakowań powinna uwzględnić w ogólnych poziomach recyklingu udział opakowań pochodzących z gospodarstw domowych?, Lex Ochrona Środowiska, nr QA 2113433.

⁵ Zobacz objaśnienie do zmiennej oznaczonej we wzorze jako „P_{rec.ok}”, zgodnie z którą oznacza ona „wymagany poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych w %, zgodnie z art. 20 ust. 4”.

sytuacji, jeśli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego.

W art. 11 ust. 1 Prawa przedsiębiorców sformułowano zatem, według uzasadnienia projektu ustawy, zasadę in dubio pro libertate. Jak przy tym wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2021 r. (sygn. akt II GSK 2028/21), zasada ta ma zastosowanie, dopiero wówczas, jeśli mimo dokonania poprawnej metodologicznie i logicznie wykładni przepisu pozostaje kilka wyników wykładni, które mogą być uznane za prawidłowe. Zasada wyrażona w art. 11 ust. 1 Prawa przedsiębiorców powinna być stosowana dopiero na ostatnim etapie wykładni, pełniąc funkcję dyrektywy kierunku interpretacji.

W ocenie Spółki, w rozpoznawanej sprawie występuje potrzeba posłużenia się dyrektywą wyrażoną w art. 11 ust. 1 Prawa przedsiębiorców. Jak zostało wykazane w dotychczasowych rozważaniach:

- 1) wykładnia językowa wzoru stanowiącego podstawę do wyliczenia opłaty produktowej, tj. pkt 4 załącznika nr 2 ustawy o opakowaniach;
- 2) w związku z brakiem wymaganych poziomów dla recyklingu razem odpadów opakowaniowych z GD;
- 3) przy uwzględnieniu wartości przypisywanych ustawodawcy, jak również
- 4) przy założeniu jego racjonalności

- rodzi istotne wątpliwości interpretacyjne, które – przyjmując również zasadę in dubio pro libertate – powinny zostać rozstrzygnięte na korzyść Spółki.

Niezaprzeczalnie bowiem uznanie zaprezentowanej w niniejszym uzasadnieniu wykładni funkcjonalnej tych przepisów nie prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej Spółki. Z kolei jej pominięcie wręcz przeciwnie – będzie źródłem opłat produktowych.

Przedstawione powyżej sposób obliczenia „osiągniętego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych” (OR_{OK}) najpełniej odpowiada celom, którym służy ustawa o opakowaniach. Mianowicie, przyjęcie innego sposobu liczenia prowadziłoby do skutku odwrotnego od zamierzonego, tj. zniechęca organizację odzysku do osiągnięcia wysokich poziomów recyklingu.

W podsumowaniu Spółka stwierdziła, że przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, iż Spółka jako organizacja odzysku opakowań nie ma obowiązku w 2023 r. i w latach kolejnych uwzględnić w uzyskanych „poziomach recyklingu dla odpadów opakowaniowych razem” udziału „opakowań pochodzących z gospodarstw domowych”. Innymi słowy Spółka, jako organizacja odzysku opakowań, w przypadku gdy osiągnie wyższy niż wymagany prawem poziom recyklingu dla danego rodzaju odpadów opakowaniowych pochodzących z innych źródeł niż gospodarstwa domowe w roku 2023 oraz w kolejnych latach, w celu wyliczenia osiągniętego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych według rodzaju materiału – tj. poziom OR_{OK} , o którym mowa w pkt 4 załącznika nr 2 do ustawy o opakowaniach – powinna uwzględniać jako wskaźnik M_{rec} , który stanowi podstawę do wyliczenia poziomu OR_{OK} jedynie minimalną masę odpadów poddanych recyklingowi, która zapewni organizacji odzysku wykonanie obowiązku, tj. masę minimalną, która jest niezbędna dla osiągnięcia poziomu przy danej ilości wprowadzonych opakowań w świetle Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2021 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych w poszczególnych latach do 2030 r., nawet w przypadku gdy łączna masa wszystkich odpadów faktycznie poddanych recyklingowi w danym roku jest wyższa.

Spółka stwierdziła też, że niniejszy wniosek znajduje także uzasadnienie ze względów funkcjonalnych. Mianowicie, przyjęcie innej interpretacji przywołanych przepisów może uniemożliwić Spółce, a także innym organizacjom odzysku opakowań realizację przejętych obowiązków. Powyższy wniosek wynika z szeregu powiązanych ze sobą okoliczności wśród, których można wskazać chociażby:

- 1) spadek opłacalności recyklingu wynikający:
 - a. ze wzrostu kosztów tej działalności wynikających z ogólnej presji inflacyjnej (m.in. wzrost kosztów energii elektrycznej, wzrost kosztów pracy);
 - b. ze spadku cen surowców wtórnych, tzw. recyklatu (światowy kryzys gospodarczy przekłada się na mniejsze zainteresowanie surowcami wtórnymi pochodzącymi z recyklingu, co przekłada się na ich zmniejszony popyt);
- 2) dynamiczny wzrost poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych począwszy od 2022 r., a w rezultacie:
 - a. wzrost masy odpadów opakowaniowych, które muszą zostać objęta recyklingiem przy tej samej masie opakowań wprowadzonych na rynek;
 - b. wzrost konkurencji pomiędzy organizacjami odzysku opakowań, które na wolnym rynku konkurują o dostęp do DPR/EDPR, a w szczególności dostępności tych dokumentów, które potwierdzają recykling odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych;
- 3) spadek konsumpcji wynikający m.in. z kryzysu gospodarczego oraz spadku siły nabywczej pieniądza, który przekłada się na spadek dostępnych na rynku odpadów opakowaniowych mogących potencjalnie zostać poddane recyklingowi;
- 4) kryzys energetyczny, który wystąpił na przełomie 2022 i 2023 r. przyczynił się do wzrostu zjawiska spalania odpadów w domowych piecach (np. kartonu, drewna, a także innych odpadów); w rezultacie zauważalny jest spadek nadających się do recyklingu odpadów opakowaniowych;
- 5) zachwiane na rynku recyklingu drewnianych odpadów opakowaniowych, które pozwalają wykonać obowiązki dla opakowań z drewna i jednocześnie podwyższać poziom recyklingu razem bez wpływu na poziom jednostkowe drewna z gospodarstw domowych (wynika to z braku poziomu dla odpadów drewna z gospodarstw domowych); źródłem tych problemów jest m.in.:
 - a. wysoka kaloryczność opała drewna stosowanego do produkcji opakowań takich jak palety i skrzynie, a w rezultacie przejście tego strumienia odpadów opakowaniowych do branży zajmującej się produkcją odpadu z peletu drzewnego;
 - b. znaczny wzrost kosztów nabycia DPR/EDPR dla odpadów opakowaniowych z drewna i załamanie rynku DPR/EDPR w tym segmencie działalności organizacji odzysku; przyczyną wzrostu cen DPR/EDPR w tym segmencie jest oprócz powyższych okoliczności także ujawnienie nielegalnego zakładu przetwarzania odpadów

opakowaniowych z drewna, którego działalność przez lata pozwalała sztucznie zaniżyć cenę DPR/EDPR za recykling tego rodzaju odpadów opakowaniowych;

- 6) stopniowe uszczelnianie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producentów w zakresie obejmującym wprowadzanie produktów w opakowaniowych, co jest skutkiem utworzenia systemu BDO oraz włączeniem do systemu wielu nowych przedsiębiorców z sektora MŚP, działających dotychczas w tzw. szarej strefie; w rezultacie wzrost deklarowanej masy wprowadzanych na rynek opakowań rośnie nieproporcjonalnie do wzrostu mocy przerobowych instalacji odpowiedzialnych za recykling odpadów opakowaniowych;
- 7) zwłoka w przyjęciu przez Polskę strategicznych regulacji prawnych wspierających recykling, w tym systemu kaucyjnego, ustawy implementującej dyrektywę Single-Use Plastics, a także dostosowania systemu ROP do wymagań wynikających z art. 8a ramowej dyrektywy odpadowej.

W niniejszej sprawie należy stwierdzić co następuje:

Odnosząc się do przedstawionego we wniosku stanu faktycznego przedstawiam stanowisko w kwestii stosowania przepisów ustawy z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1658), zwanej dalej „ustawą o opakowaniach”.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o opakowaniach wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany zapewniać recykling odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpady opakowaniowe powstałe z tego samego rodzaju opakowań jak opakowania, w których wprowadził produkty do obrotu, z uwzględnieniem art. 18 ustawy o opakowaniach. Wprowadzający produkty w opakowaniach wykonuje powyższy obowiązek samodzielnie albo za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań, której zlecił jego wykonanie.

Organizacja odzysku opakowań przejmuje obowiązek wprowadzającego produkty w opakowaniach na podstawie zawartej z nim w formie pisemnej pod rygorem nieważności umowy, w odniesieniu do całej masy opakowań jednego lub kilku rodzajów, jakie wprowadzający produkty w opakowaniach wprowadził do obrotu w danym roku kalendarzowym (art. 17 ust. 4 ustawy o opakowaniach).

Organizacja odzysku opakowań uwzględnia w osiągniętym poziomie recyklingu masę odpadów poddanych recyklingowi w oparciu o dokument DPR lub EDPR. Zgodnie z art. 8 pkt 1 lit. a ustawy o opakowaniach, DPR stanowi dokument potwierdzający recykling odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób ich recyklingu. Zgodnie z art. 8 pkt 1 lit. c ustawy o opakowaniach, EDPR stanowi dokument potwierdzający odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi, w tym określający masę tych odpadów. Organizacja odzysku opakowań jest obowiązana do osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych, które są określone w Rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z 19 grudnia 2021 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych w poszczególnych latach do 2030 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2375).

Dodatkowo ustawa o opakowaniach nakłada na organizację odzysku opakowań (art. 20 ust. 4), obowiązek uwzględnienia w osiągniętych poziomach recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań, o których mowa w załączniku nr 1 do ustawy, odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych co najmniej w wysokości określonej w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2018 roku w

sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych (Dz. U. poz. 2306). W przypadku nieosiągnięcia jakiegokolwiek z wymaganych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych wymienionych w ww. rozporządzeniach, organizacja odzysku opakowań jest zobowiązana do uiszczenia opłaty produktowej (art. 34 ust. 2 i ust. 2a ustawy o opakowaniach), obliczonej według sposobu określonego w pkt 1, 3 i 4 Załącznika nr 2 do ustawy. Stawki opłaty produktowej dla poszczególnych rodzajów opakowań określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie stawek opłat produktowych dla poszczególnych rodzajów opakowań (Dz. U. poz. 1972).

Zgodnie z pkt 4 załącznika nr 2 do ustawy o opakowaniach, wysokość należnej opłaty produktowej z tytułu niewykonania obowiązku uwzględnienia przez organizację odzysku opakowań w osiągniętych poziomach recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych powstałych z opakowań wymienionych w poz. 2-6 w załączniku nr 1 do ustawy należy obliczyć według wzorów:

$$OP_{rec.OK} = M_{rec.} \cdot \left(\frac{P_{rec.OK} - OR_{OK}}{100\%} \right) \cdot SO$$

$$OR_{OK} = \frac{M_{rec.OK}}{M_{rec.}} \cdot 100\%$$

gdzie:

$OP_{rec.OK}$ - oznacza wysokość należnej opłaty produktowej w zł,

$M_{rec.}$ - oznacza masę w kg odpadów opakowaniowych danego rodzaju poddanych recyklingowi, zgodnie z art. 20 ust. 2 lub 3,

$M_{rec.OK}$ - oznacza masę w kg odpadów opakowaniowych danego rodzaju pochodzących z gospodarstw domowych poddanych recyklingowi, zgodnie z art. 20 ust. 2 lub 3,

$P_{rec.OK}$ - oznacza wymagany poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych w %, zgodnie z art. 20 ust. 4,

OR_{OK} - oznacza osiągnięty poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych obliczony zgodnie ze wzorem,

SO - oznacza stawkę opłaty produktowej w zł za kg, określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 35 ust. 2.

Jeżeli $P_{rec.OK} - OR_{OK}$ ma wartość ujemną, jako należną opłatę produktową wpisuje się wartość "0".

Osiągnięty poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych (tj. wskaźnik OR_{OK}) dla danego rodzaju stanowi wyrażona w procentach wartość ilorazu masy danego rodzaju pochodzących z gospodarstw domowych poddanych recyklingowi ($M_{rec.OK}$) oraz masy odpadów opakowaniowych danego rodzaju poddanych recyklingowi ($M_{rec.}$). Czyli za wskaźnik $M_{rec.}$ przyjmuje się łączną masę odpadów opakowaniowych danego rodzaju poddanych recyklingowi stanowiącą sumę masy odpadów pochodzących z gospodarstw domowych oraz ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe.

Masa która będzie podstawiona pod wskaźnik $M_{rec.}$, w świetle obowiązujących przepisów prawa, będzie to ta sama masa, którą uwzględnia się do obliczenia osiągniętego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań danego rodzaju (tj. wskaźnika OR) zgodnie ze wzorem z pkt 1 załącznika nr 2 do ustawy o opakowaniach, gdzie w objaśnieniach do wzoru wskazano, że OR oblicza się jako iloraz masy faktycznie poddanej recyklingowi i masy wprowadzonych do obrotu opakowań, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty.

$$OP_{rec.} = M \cdot \left(\frac{P_{rec.} - OR}{100\%} \right) \cdot SO$$

Mając zatem na uwadze obowiązujący sposób obliczenia opłaty produktowej na mocy ustawy o opakowaniach we wzorze z pkt 4 załącznika nr 2 do niniejszej ustawy jako wskaźnik $M_{rec.}$ nie można przyjąć innej masy niż masa wykorzystana do obliczeń OR w punkcie 1 załącznika nr 2 do ustawy o opakowaniach. Pomniejszenie masy $M_{rec.}$ w stosunku do masy wykorzystanej do obliczenia wskaźnika OR jest niezgodne z obowiązującą metodologią obliczania opłaty produktowej z tytułu nieosiągnięcia wymaganych prawem poziomów. Masa odpadów opakowaniowych danego rodzaju poddanych recyklingowi ($M_{rec.}$) jest tożsama z masą, na podstawie której oblicza się wskaźnik OR według wzoru z pkt 1 załącznika 2 do ustawy o opakowaniach.

Biorąc po uwagę obowiązujący dla wskaźnika OR sposób obliczania opłaty produktowej, im większa będzie masa odpadów faktycznie poddanych recyklingowi tym organizacja odzysku opakowań osiągnie wyższy niż wymagany prawem do osiągnięcia poziom recyklingu dla danego rodzaju odpadów opakowaniowych, tj. wyższy będzie wskaźnik OR. Stąd dla tej masy należy następnie obliczyć osiągnięty poziom recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych. W przypadku nieosiągnięcia jakiegokolwiek z wymaganych poziomów, o których mowa w ww. rozporządzeniach, organizacja odzysku opakowań będzie zobowiązana do uiszczenia opłaty produktowej.

Reasumując należy podkreślić, że opłata produktowa jest wyliczana przy zastosowaniu ściśle określonych wzorów zamieszczonych w pkt 1, 3 i 4 Załącznika nr 2 do ustawy o opakowaniach. Stąd w przypadku niniejszej sprawy nie występują żadne wątpliwości interpretacyjne w zakresie sposobu naliczenia opłaty produktowej, w tym z tytułu niewykonania obowiązku uwzględnienia przez organizację odzysku opakowań w osiągniętych poziomach recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych, a o których to wątpliwościach wspomina Strona w przedmiotowym wniosku.

Z uwagi na powyższe zdecydowano jak w sentencji.

Powyższa interpretacja przepisów dotyczy przedstawionego przez Wnioskodawcę i przytoczonego w treści decyzji stanu faktycznego i jest zgodna ze stanem prawnym obowiązującym w dniu wydania niniejszej interpretacji. Interpretacja zawarta w powyższej decyzji dotyczy wyłącznie tej indywidualnej sprawy.

Ponadto należy podkreślić, że decyzja interpretacyjna dotyczy wyłącznie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej.

POUCZENIE

Od decyzji służy Stronie prawo wniesienia odwołania do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 3, 02-362 Warszawa, za pośrednictwem Marszałka Województwa Mazowieckiego w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Stronie przysługuje prawo do złożenia wniosku o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy.

Przed upływem biegu terminu do wniesienia odwołania Strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi

administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.