

ZUZANNA KOLBUSZ

Uniwersytet Szczeciński
zuzanna.kolbusz@interia.eu
ORCID: 0009-0004-6719-7458

Rola opłat publicznych w kształtowaniu polityki ekologicznej w Polsce – na przykładzie opłaty produktowej

**Role of public charges in shaping environmental
policy in Poland – an example of a product charge**

Streszczenie. Aktualnie jednym z największych wyzwań dla państw są problemy związane z ochroną środowiska. Państwa coraz częściej sięgają po różnego rodzaju instrumenty fiskalne, np. opłaty, aby kształtować zachowania podmiotów gospodarczych i konsumentów. Celem artykułu jest ustalenie, w jaki sposób opłata produktowa w Polsce wpływa na politykę ekologiczną oraz czy skutecznie realizuje ona swoje cele. W artykule zastosowano kilka metod badawczych, ale zasadnicze znaczenie miała analiza aktów prawnych, raportów instytucji krajowych oraz dostępnych danych statystycznych dotyczących efektów funkcjonowania opłaty produktowej. Badania wykazały, że opłaty ekologiczne mogą skutecznie przyczynić się do zwiększenia poziomu recyklingu oraz zmniejszenia ilości odpadów niepodlegających przetworzeniu, o ile są one odpowiednio skon-

struowane i kontrolowane. Wyniki wskazują, że opłata produktowa z Polsce wymaga pewnego dostosowania do realiów gospodarczych. Uzasadniony wydaje się postulat podniesienia stawek opłaty produktowej.

Słowa kluczowe: opłata produktowa; polityka ekologiczna; recykling; instrumenty fiskalne; ochrona środowiska.

Abstract. Environmental issues are one of the biggest challenges which governments are facing today. Governments are increasingly resorting to various fiscal instruments such as charges to influence a behavior of companies and consumers. The aim of this article is to analyze how Polish product fee affects environmental policy and whether it effectively achieves its objectives. The article is based on an analysis of legal acts, reports from national institutions, and available statistical data on the impact of product charges. The analysis show that environmental charges can be effective in increasing a level of recycling and reducing an amount of non-recyclable waste, if they are properly structured and controlled. The results indicate that the product charge in Poland needs some adjustment to the economic realities and the call for an increase in the rates of the product charge seems justified.

Keywords: product fee; environmental policy; recycling; fiscal instruments; environmental protection.

1. Wprowadzenie

Rozwój gospodarczy i cywilizacyjny przyniósł wiele korzystnych zmian zarówno społecznych, jak i ekonomicznych, jednakże nierozzerwalnie związany jest on ze szkodami dla środowiska naturalnego. Głównym czynnikiem wywołującym problemy w środowisku naturalnym jest działalność człowieka. Ludzie w sposób niezrównoważony wykorzystują i przetwarzają zasoby naturalne, przez co ograniczają zdolność środowiska do regeneracji, a tym samym ciągle pogarszają jego stan. Aktualne problemy ekologiczne, takie jak zmiany klimatyczne, rosnąca ilość odpadów czy degradacja środowiska, zmuszają państwa do poszukiwania skutecznych narzędzi wspierających zrównoważony rozwój. Coraz częściej na znaczeniu zyskują opłaty publiczne wykorzystywane jako instrument

polityki ekologicznej państwa. Zadaniem opłat publicznych jest nie tylko pozyskiwanie dochodów budżetowych, ale także kształtowanie zachowań konsumentów i podmiotów gospodarczych w kierunku bardziej ekologicznych praktyk. Współcześnie opłaty publiczne pełnią kluczową rolę w realizacji zasady „zanieczyszczający płaci”, która staje się fundamentem nowoczesnej polityki ochrony środowiska. Dzięki temu podejściu ciężar finansowy związany z degradacją środowiska jest przenoszony na tych, którzy się do niej przyczyniają. W ten sposób opłaty stają się narzędziem zarówno prewencyjnym, jak i stymulującym innowacje proekologiczne. Są to równie istotne – gdyż istniejące obok funkcji fiskalnej – funkcje omawianych danin publicznych.

Niniejszy artykuł koncentruje się na analizie roli opłaty ekologicznej – opłaty produktowej. Ma ona na celu ograniczenie ilości odpadów poprzez zobowiązanie przedsiębiorców do organizacji odzysku i recyklingu produktów wprowadzanych na rynek. W artykule wyodrębniono część dotyczącą teoretycznych podstaw poboru opłat publicznych, dalej zaś przedstawione będą zagadnienia dotyczące wpływu ujętej w tytule opracowania opłaty na realizację polityki ekologicznej w Polsce oraz jej skuteczności jako narzędzia wsparcia zmian prośrodowiskowych, a także jakie wyzwania i możliwości niesie za sobą jej zastosowanie.

2. Teoretyczne podstawy opłat publicznych

Katalog środków finansowych, które obejmują środki publiczne, został uregulowany w art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹. W ust. 2 pkt 1 tego artykułu wyliczono przykładowe daniny publiczne, tj. podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów

¹ Art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm., dalej: u.f.p.

publicznych wynika z odrębnych ustaw². Wynika z tego, że jednym z podstawowych rodzajów danin publicznych są opłaty, choć w polskim porządku prawnym nie ma legalnej definicji opłaty publicznej. Jednocześnie w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że konstrukcja innych danin była wzorowana na konstrukcji podatku³. Definicja podatku została określona w art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa i brzmi w sposób następujący „podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”⁴. W teorii więc opłata powinna mieć takie same cechy jak podatek, jednak w rzeczywistości opłata posiada jedno kryterium odróżniając ją od podatku – jest to kryterium odpłatności⁵, które polega na tym, że podmiot państwowy realizuje na rzecz jednostki zindywidualizowane świadczenie, za które jednostka ta zobowiązana jest ponieść opłatę⁶.

Koncepcja teoretyczna budowy opłaty opiera się właśnie na kryterium odpłatności jako zasadniczym kryterium odróżniającym opłatę do podatku. W związku z tym trzeba pamiętać, że opłata taka kreuje dwustronną relację pomiędzy podmiotem państwowym a jednostką, dla której wykonywana jest odpłatne świadczenie⁷. Rozpatrując w ten sposób koncepcję opłaty publicznej, nie można zapomnieć o ekwiwalentnym charakterze takiego stosunku. Ekwiwalentność w tym przypadku dotyczy relacji wysokości opłaty publicznej do wartości świadczenia wzajemnego podmiotu państwowego⁸. Najbardziej problematyczną kwestią do ustalenia

² Art. 5 ust. 2 pkt 1 u.f.p.

³ W. Bożek, *Konstrukcja prawna opłaty prowizyjnej od poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa* [w:] Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 26.

⁴ Art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm., dalej o.p.

⁵ D. Antonów, *Szczególne opłaty administracyjne*, Wrocław 2017, s. 27, bibliotekacyfrowa.pl/Content/79765/Szczególne_oplaty_administracyjne.pdf (dostęp: 22.03.2025 r.).

⁶ Tamże, s. 27.

⁷ Tamże, s. 27–28.

⁸ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce analiza prawna i funkcjonalna*, Gdańsk 2007, s. 14–15.

w tym przypadku jest zakres ekwiwalentności⁹. Relacja pomiędzy wysokością opłaty a wartością świadczenia może kształtować się w następujący sposób: po pierwsze może zaistnieć pełna ekwiwalentność, przy czym dzieje się tak w momencie, kiedy wartość świadczenia wzajemnego jest równa świadczeniu pieniężnemu, po drugie można mieć do czynienia z brakiem pełniej ekwiwalentności, kiedy świadczenie wzajemne ma niższą wartość niż świadczenie pieniężne, oraz po trzecie dopuszczalna jest także sytuacja, w której brak jest świadczenia wzajemnego, w tym przypadku świadczenie wzajemne nie występuje, przez co w istocie może być mowa o podatku, a nie opłacie publicznej¹⁰. W trzecim przypadku korzyść, jaką otrzyma podmiot, który uiścił opłatę, ma charakter pozorny, a co za tym idzie, świadczenie wzajemne nie wynika wtedy z potrzeb podmiotów, a jest wyrazem obowiązku ustalonego przez państwo. Jak wskazuje J. Gliniecka, w sytuacji braku wzajemnego świadczenia opłata publiczna jest podatkiem, nawet jeżeli nie została tak nazwana¹¹.

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, że opłata publiczna jest przymusowym świadczeniem pieniężnym nakładanym na obywateli i podmioty gospodarcze przez państwo, a jej cecha charakterystyczna przejawia się w tym, że w przeciwieństwie do podatku wniesienie opłaty publicznej wiąże się z otrzymaniem świadczenia wzajemnego. W przeciwieństwie do podatków, które nie mają bezpośredniego charakteru świadczeniowego, opłaty są związane z konkretnymi działaniami.

3. Opłaty publiczne jako instrument polityki ekologicznej

Opłaty publiczne pełnią ważną rolę w systemie finansów publicznych, mogą one wpływać zarówno na gospodarkę, jak i na zachowania społeczne. Ich znaczenie wykracza poza samo pozyskiwanie dochodów budżetowych – odpowiednio skonstruowane mogą służyć jako narzędzie kształ-

⁹ Tamże, s. 15.

¹⁰ W. Bożek, *Konstrukcja prawna opłaty prowizyjnej...*, s. 28.

¹¹ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce...*, s. 16.

towania polityki państwa w różnych obszarach, w tym w ochronie środowiska. W zależności od celu, jakiemu mają służyć opłaty publiczne, można wyróżnić ich podstawowe funkcje.

Opłaty publiczne pełnią zarówno funkcje fiskalne, jak i pozafiskalne. Główną funkcją opłat publicznych jest ich funkcja fiskalna, inaczej zwana dochodową, polegająca na gromadzeniu środków pieniężnych przyjętych od różnych podmiotów w celu przekazania ich na sfinansowanie zadań i celów podmiotów publicznych¹². Przez funkcje pozafiskalne należy rozumieć funkcje, za pomocą których możliwe jest kształtowanie relacji społecznych i gospodarczych towarzyszących gromadzeniu opłat publicznych. Służą one także do oddziaływania na zachowania poszczególnych podmiotów¹³. Do funkcji pozafiskalnych zaliczana jest funkcja interwencyjna oraz kompensacyjna. Celem funkcji interwencyjnej jest ograniczenie zapotrzebowania na usługi państwa¹⁴. W tym przypadku wysokość opłaty może służyć do powstrzymania obywateli od zwracania się do organów publicznych o dokonanie czynności, za które opłata jest pobierana¹⁵. Ma to na celu zmniejszenie obciążenia organów publicznych, które przejawia się w nadmiernym inicjowaniu przez obywateli czynności urzędowych¹⁶. Natomiast funkcja kompensacyjna polega na wyrównaniu strat lub naprawieniu szkód poniesionych przez tzw. zbiorowego pokrzywdzonego, które powstały w wyniku negatywnej działalności człowieka¹⁷. Przykładem tej funkcji są różnego typu opłaty ekologiczne, np. opłata emisyjna. Środki uzyskane z tych opłat powinny być przeznaczane na redukcję negatywnych skutków działalności człowieka.

Opłaty publiczne jako narzędzie służące ochronie środowiska stanowią istotny element polityki środowiskowej państwa. Zadaniem opłat ekologicznych jest przeniesienie kosztów degradacji środowiska na pod-

¹² Tamże, s.73.

¹³ A. Świrski, *Opłata skarbowa jako źródło dochodów gmin*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie” 2013, nr 96, s. 87–98.

¹⁴ D. Antonów, *Charakter prawny opłat publicznych na przykładzie opłaty skarbowej*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 2, s. 369–391.

¹⁵ Tamże, s. 377.

¹⁶ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce...*, s. 75.

¹⁷ A. Świrski, *Opłata skarbowa ...*, s. 87–98.

miotów odpowiedzialne za zanieczyszczenie – czyli internalizacja kosztów¹⁸, znana jako zasada „zanieczyszczający płaci”. Mechanizm internalizacji ma zachęcić przedsiębiorców i konsumentów do zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko m.in. poprzez zmianę wzorców konsumpcyjnych¹⁹. Opłaty ekologiczne pełnią zarówno funkcję fiskalną, jak i posiadają funkcję motywującą, która ma na celu skłonienie obywateli do proekologicznych zachowań²⁰. Środki uzyskane z tych opłat są przeznaczane na finansowanie działań związanych z ochroną środowiska np. poprzez inwestycje w bardziej ekologiczne technologie²¹. W Polsce funkcjonuje system opłat za korzystanie ze środowiska, który obejmuje m.in. opłaty za składowanie odpadów, opłaty za emisję zanieczyszczeń do powietrza, wprowadzanie ścieków do wód. Efektywność tych opłat zależy od ich odpowiedniego poziomu oraz od sposobu ich implantacji w ramach szeroko pojętej polityki ekologicznej państwa²².

Poprzez integrację swoich funkcji fiskalnych, jak i нефiskalnych w celu ochrony środowiska opłaty publiczne stały się istotnym elementem nowoczesnej polityki ekologicznej. Rola opłat publicznych w tym przypadku nie ogranicza się jedynie do pozyskiwania środków finansowych przez państwo, ich główny potencjał leży w oddziaływaniu na zachowania podmiotów gospodarczych oraz obywateli. Aby jednak opłaty publiczne były skutecznym narzędziem polityki ekologicznej, muszą być odpowiednio skonstruowane. Powinny one być dostatecznie wysokie, by motywować do zmiany zachowań. Równie ważne jest, aby system opłat ekologicznych był transparentny, egzekwowany i powiązany z realnymi działaniami na rzecz ochrony środowiska. W obliczu pogłębiających się problemów ekologicznych kluczowa staje się rola opłat publicznych jako

¹⁸ W. Małolepszy, *Podatki i opłaty ekologiczne jako instrumenty polityki środowiskowej* [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywnym*, Poznań 2022, s. 189–209, <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/10> (23.03.2025 r.).

¹⁹ Tamże, s. 196.

²⁰ M. Ptak, *Opłaty i podatki ekologiczne w krajach Unii Europejskiej*, „Nauki o Finansach” 2010, nr 127(4), s. 74–88.

²¹ M. Ptak, *Opłaty służące ochronie środowiska a ekologiczne fundusze celowe w Polsce*, „Gospodarka a Środowisko” 2008, nr 22 (9), s. 92–105.

²² Tenże, *Opłaty i podatki ekologiczne...*, s. 74–88.

narzędzi kształtowania postawy odpowiedzialności wśród obywateli i wspierania zrównoważonego rozwoju. Opłaty te stają się nie tylko środkiem finansowym, ale także nośnikiem idei sprawiedliwości środowiskowej i solidarności międzypokoleniowej.

4. Charakterystyka opłaty produktowej

Jak wcześniej wspomniano, opłaty ekologiczne stanowią istotny element polityki środowiskowej państwa, a do ich najważniejszych celów należy motywowanie do działań proekologicznych, jak i finansowanie działań związanych z ochroną środowiska. Do tego typu opłat w Polsce zalicza się m.in. opłatę produktową oraz opłatę emisyjną. Obie opłaty mają na celu oddziaływanie na zachowanie przedsiębiorców i konsumentów poprzez nakładanie na nich odpowiedzialności finansowej za wprowadzenie do środowiska zanieczyszczeń lub za wytwarzanie odpadów, które wymagają poddania ich procesowi odzysku i recyklingu.

Opłata produktowa, zwana także opłatą opakowaniową, jest ponoszona przez przedsiębiorców, którzy wprowadzają do obrotu opakowania lub określone produkty i jednocześnie nie uzyskali minimalnych poziomów odzysku i recyklingu ustawowo określonych²³. Regulacje dotyczące opłaty produktowej znajdują się w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej²⁴, a także w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi²⁵. Pierwsza z wymienionych ustaw nakłada na przedsiębiorców obowiązki związane z gospodarowaniem określonymi kategoriami odpadów oraz ustanawia opłatę produktową jako formę rozliczenia z realizacji tych ob-

²³ Interzero, *Opłata produktowa za 2024 – kluczowe informacje o opłacie produktowej*, 2025, <https://platformaodpadowa.interzero.pl/oplata-produktowa-2024-kluczowe-informacje-o-oplacie-produktowej/> (dostęp: 24.03.2025 r.).

²⁴ Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, Dz.U. z 2024 r. poz. 433 ze zm., dalej: u.o.p.w.g.o.

²⁵ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, Dz.U. z 2024 r. poz. 927 ze zm., dalej: u.o.g.o.

owiązków. Druga ustawa określa obowiązki przedsiębiorców w zakresie gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, w tym zasady wprowadzania opakowań do obrotu oraz obowiązki związane z ich odzyskiem i recyklingiem. Do opłaty produktowej ma także zastosowanie ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach²⁶, która reguluje wprowadzanie do obrotu, zbieranie, przetwarzanie i recykling baterii i akumulatorów w Polsce.

Zgodnie z przepisami opłatą produktową objęte są opakowania (z tworzyw sztucznych, aluminium, stali, papieru i tektury oraz szkła i drewna) oraz konkretne kategorie produktów czyli opony, oleje smarowe, akumulatory i baterie. Powyższe produkty i opakowania podlegają opłacie produktowej, o ile zostały wprowadzone na rynek polski przez przedsiębiorcę zwanego wprowadzającym²⁷. Do grupy przedsiębiorców wprowadzających zalicza się: przedsiębiorców dokonujących wewnątrzwspólnotowego nabycia produktów w opakowaniach, importerów wprowadzających po raz pierwszy na polski rynek dany produkt oraz produkt w opakowaniu, dealerów i sprzedawców samochodów używanych, importowanych z zagranicy i wprowadzanych na rynek polski, lokale gastronomiczne serwujące dania na wagę i wszystkie inne oferujące dania na wynos, producentów i importerów baterii i akumulatorów^{28,29}.

Opłata produktowa jest naliczana za dany rok i zależy od rodzaju i ilości produktów lub opakowań wprowadzonych do obrotu w danym roku kalendarzowym oraz od uzyskanego poziomu recyklingu i odzysku w danym roku³⁰. Ustawa określa stawki opłaty oraz minimalny poziom odzysku i recyklingu. Przewidziano także zwolnienie z opłaty produktowej dla przedsiębiorców, którzy w danym roku wprowadzili do obrotu produkty w opakowaniach o łącznej masie opakowań nieprzekraczającej 1 Mg (1 tona)³¹. Opłatę produktową należy wnieść na odrębny rachunek

²⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, Dz.U. z 2024 r. poz. 1004 ze zm., dalej: u.o.b.a.

²⁷ Art. 8 pkt 21–23 u.o.g.o.

²⁸ Art. 8 pkt 17–20 u.o.g.o.

²⁹ Interzero, *Opłata produktowa za 2024...*

³⁰ Tamże.

³¹ Art. 6 ust. 3 pkt 2 u.o.g.o.

bankowy prowadzony przez marszałka województwa do dnia 15 marca roku następującego po roku kalendarzowym, którego opłata dotyczy³². W przypadku, gdy podmiot zobowiązany do wniesienia opłaty produktowej nie uczyni tego w terminie lub wysokość wniesionej opłaty będzie niższa od należnej, marszałek województwa określa, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej³³. Jeżeli decyzja ta nie zostanie wykonana, marszałek województwa ustala, w drodze decyzji, dodatkową opłatę produktową w wysokości odpowiadającej 50% kwoty niewniesionej opłaty produktowej³⁴.

Opłatę produktową ustala zobowiązany na drodze samoobliczenia – osobno w przypadku nieosiągnięcia każdego z wymaganych poziomów³⁵. Opłatę ustala się na podstawie masy opakowań danego rodzaju podanej w kilogramach, w których produkty wprowadzono do obrotu³⁶. Zgodnie z u.o.p.w.g.o. udział we wpływach z tej opłaty w wysokości 2% jest dochodem budżetu województwa samorządowego przeznaczanym na pokrycie kosztów egzekucji należności z tytułu tych opłat oraz obsługę administracyjną systemu opłat produktowych³⁷. Oznacza to, że wpływy z opłaty produktowej mogą być przeznaczone jedynie na wyżej wymienione cele, co za tym idzie, nie mogą one być swobodnie wykorzystywane przez województwo.

Stawki opłaty produktowej są uregulowane w Rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 grudnia 2023 r.³⁸ i kształtują się w sposób przedstawiony w poniższej tabeli.

³² Art. 36 ust. 2 u.o.g.o.

³³ Art. 37 ust.1 u.o.g.o.

³⁴ Art. 37 ust.2 u.o.g.o.

³⁵ M. Ofiarska, *Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Finanse samorządu terytorialnego” 2015, nr 404, s. 190–203, DOI: 10.15611/pn.2015.404.13.

³⁶ Tamże, s. 196.

³⁷ Art. 27 u.o.p.w.g.o.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 grudnia 2023 r. w sprawie stawek opłat produktowych dla poszczególnych rodzajów opakowań, Dz.U. 2023 poz. 2683 ze zm., dalej: rozporządzenie MK z 9 grudnia 2023 r.

Tabela 1. Stawki opłaty produktowej dla poszczególnych rodzajów opakowań³⁹.

Lp.	Rodzaje opakowań (jednostkowych, transportowych i zbiorczych)	Stawka opłaty produktowej w zł za 1 kg
1.	opakowania z tworzyw sztucznych	2,70
2.	opakowania z aluminium	1,40
3.	opakowania z metali żelaznych	0,80
4.	opakowania z papieru i tektury	0,70
5.	opakowania ze szkła	0,30
6.	opakowania z drewna	0,30
7.	opakowania wielomateriałowe	1,70
8.	opakowania po środkach niebezpiecznych	2,00
9.	pozostałe opakowania	1,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia MK z dnia 9 grudnia 2023 r.

W tabeli są przedstawione aktualnie obowiązujące stawki do wyliczenia opłaty produktowej za 2024 rok. Na podstawie przedstawionych w tabeli danych można zauważyć, że najwyższe stawki opłaty zostały przypisane do opakowań z tworzyw sztucznych (2,70 zł/kg) oraz do opakowań po środkach niebezpiecznych (2,00 zł/kg). Taki poziom opłat sugeruje, że materiały te są postrzegane jako szczególnie obciążające dla środowiska w związku z trudnościami w ich przetwarzaniu. Najniższe stawki opłaty zastosowano natomiast do opakowań wykonanych ze szkła i drewna (po 0,30 zł/kg), co wskazuje na ich relatywnie niską szkodliwość ekologiczną. Materiały te łatwo można poddać recyklingowi, a w przypadku ich nieprzetworzenia są one mniej uciążliwe dla środowiska niż opakowania z tworzyw sztucznych. Podobnie dość niska stawka została zastosowana do opakowań wykonanych z tektury i papieru (0,70 zł/kg), co wynika z ich biodegradowalności i łatwości w przetworzeniu. Stosunkowo wysoką opłatę nałożono na opakowania wielomateriałowe (1,70 zł/kg), jest to związane z ich specyficzną strukturą materiałową, która utrudnia proces recyklingu. Oddzielenie poszczególnych komponentów w tego

³⁹ Tamże.

typu opakowaniach jest trudne i często nieopłacalne, co przekłada się na wyższe koszty ich zagospodarowania. W kategorii pozostałe opakowania ustalono umiarkowaną opłatę (1,00 zł/kg). Można przypuszczać, że kategoria ta obejmuje materiały mniej typowe lub trudniejsze do jednoznacznego sklasyfikowania niż pozostałe wymienione w tabeli.

5. Analiza wpływu opłaty produktowej na politykę ekologiczną

Wprowadzeniu opłaty produktowej przyświecał cel, jakim jest skłonienie przedsiębiorców do ograniczenia negatywnego wpływu ich działalności na środowisko. W teorii opłata produktowa zachęca do zwiększenia recyklingu oraz do wprowadzenia na rynek opakowań bardziej ekologicznych. Natomiast koszty opłaty produktowej powinny zachęcić firmy do inwestowania w innowacyjne rozwiązania. Czy jednak tak jest w rzeczywistości?

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2021 r.⁴⁰ roczne poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych, które wprowadzający produkty jest zobowiązany osiągnąć w poszczególnych latach do 2030 r., są corocznie podwyższane, co sprawia, że z roku na rok przedsiębiorcy muszą spełniać wyższe normy recyklingowe, aby nie ponosić opłaty produktowej⁴¹. Poniższa tabela przedstawia aktualne wymogi recyklingowe wraz z prognozą ich poziomu na kolejne lata aż do 2029 roku.

⁴⁰ 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 MK z 19 grudnia 2021 r.

⁴¹ Tamże.

Tabela 2. Roczne poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych⁴².

Lp.	Rodzaje opakowań, z których powstały odpady opakowaniowe	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
		[%]							
1.	razem ²⁾	59	61	63	65	66	67	68	69
2.	z tworzyw sztucznych	30	40	45	50	51	52	53	54
3.	z aluminium	51	51	51	51	53	55	57	59
4.	z metali żelaznych	55	60	65	70	72	74	76	78
5.	z papieru i tektury	66	70	73	75	77	79	81	83
6.	ze szkła	62	64	67	70	71	72	73	74
7.	z drewna	19	21	23	25	26	27	28	29

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia MK z dnia 19 grudnia 2021 r.

Z danych wynika, że co roku wskaźnik recyklingu będzie sukcesywnie podnoszony, co wydaje się konieczne ze względu na coraz większą ilość wprowadzanych do obrotu opakowań. Jednocześnie trzeba wskazać, że pomimo długiego okresu obowiązywania opłaty produktowej w Polsce poziom recyklingu tworzyw sztucznych nadal nie jest na zadowalającym poziomie. Z najnowszych badań wynika, że wskaźnik recyklingu tworzyw sztucznych w Polsce wzrósł od 2018 roku do poziomu 8,7%, aczkolwiek na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej nie jest to poziom wysoki⁴³. Skłaniać to może do uznania, że pomimo rozwoju narzędzi mających na celu ochronę środowiska Polska nadal posiada niewydolny system odpowiedzialności producenta⁴⁴. Niedostateczna skuteczność opłaty produktowej może wynikać z tego, że nie powoduje ona minimalizacji odpadów u źródła⁴⁵.

⁴² Tamże.

⁴³ J. Paszyński, *Niecałe 9 proc. tworzyw sztucznych w Polsce poddajemy recyklingowi*, *ecoekonomia.pl* (2024), <https://ecoekonomia.pl/2024/03/20/niecale-9-proc-tworzyw-sztucznych-w-polsce-poddajemy-recyklingowi/> (dostęp: 25.03.2025 r.).

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ A. Ciechelska, *Przegląd i ocena wybranych instrumentów gospodarki odpadami komunalnymi w II Polityce ekologicznej państwa*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Polityka ekologiczna a rozwój gospodarczy”, 2015, nr 409, s. 140–154, DOI:10.15611/pn.2015.409.10.

W teorii konsument, będący głównym podmiotem powstawania odpadów, nie ponosi opłaty produktowej. Konsument nie jest informowany, że ma ponieść opłatę produktową, co sprawia, że nie otrzymuje bodźca do zmiany swoich nawyków konsumpcyjnych. Dodatkowo często konsument nie ma szansy na wybranie innego, bardziej przyjaznego środowisku produktu. Producenci opakowań oraz przedsiębiorstwa wprowadzające na rynek towary w opakowaniach nie oferują klientowi bardziej przyjaznych środowisku opakowań, ponieważ finalnie koszt opłaty produktowej i tak poniesie konsument w postaci wyższej ceny za towar⁴⁶. Jednak trzeba zauważyć, że obecnie trend ten się odwraca i producenci oraz przedsiębiorcy oferują różne alternatywne produkty i rozwiązania, z których mogą skorzystać klienci. Przykładem dobrze obrazującym alternatywne rozwiązanie oferowane klientom jest polska sieć kawiarni The White Bear Coffee. Kawiarnia wprowadziła strategię mającą na celu zmniejszenie zużycia jednorazowych opakowań oraz promowanie proekologicznych postaw wśród konsumentów. Przedsiębiorcy z branży gastronomicznej są zobowiązani do pobierania opłaty za jednorazowe opakowania, co skutkuje wzrostem ceny danego produktu. The White Bear Coffee informuje swoich klientów o tym, że cena kawy na wynos będzie wyższa o 0,25 zł, jednocześnie oferowana jest klientom kawa z rabatem w wysokości 1,25 zł (0,25 zł to opłata produktowa, a 1,00 zł to dodatkowa zniżka) pod warunkiem, że klient przyniesie własny kubek wielokrotnego użytku. Inicjatywa The White Bear Coffee stanowi przykład skutecznego łączenia działań proekologicznych z korzyściami ekonomicznymi dla konsumentów, co może przyczynić się do zwiększenia akceptacji społecznej dla działań zmierzających w kierunku ograniczenia zużycia jednorazowych opakowań w sektorze gastronomicznym⁴⁷.

Fiskalna funkcja przypisywana opłatom uprawnia bardziej szczegółowe odniesienie się do wpływów z opłaty produktowej. W pierwszej kolejności środki z opłaty produktowej trafiają na odrębne rachunki bankowe właściwych marszałków województw, następnie zaś wpływy te

⁴⁶ Tamże, s. 145.

⁴⁷ *The White Bear Coffee, Przyjdź z własnym kubkiem i kup każdą kawę 1,25 zł taniej!*, <https://thewhitebearcoffee.pl/aktualnosci/przyjdz-z-wlasnym-kubkiem-i-kup-kazda-kawe-125-zl-taniej/> (dostęp: 11.04.2025 r.).

powiększone o wpływy z oprocentowania oraz pomniejszone o koszty egzekucji i obsługę administracyjną są przekazywane na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴⁸. Przepisy jasno określają, jaki procent wpływów z opłaty produktowej jest przeznaczany na koszty egzekucji oraz obsługi administracyjnej – odpowiednio jest to 10% wpływów w przypadku sprzętu elektronicznego i elektrycznego; 5% w przypadku baterii i akumulatorów oraz 2% w przypadku opon i olejów⁴⁹. W tabeli poniżej przedstawiono, jak kształtowały się wpływy z omawianych źródeł Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Tabela 3. Wpływy z opłat produktowych (w PLN) do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁵⁰.

Rok	Opakowania (przekazane za rok 2014 i lata póź- niejsze) ⁵¹	Oleje smarowe ⁵²	Opony ⁵³	Baterie i akumulatory ⁵⁴	ZSEIE ⁵⁵
2018	10 578 786,04	100 266,97	867 129,42	129 542,93	382 528,89
2019	12 598 785,29	985 023,34	7 173 980,85	57 559,91	326 178,91
2020	12 817 469,72	2 704 901,97	6 971 194,62	188 379,77	236 208,02
2021	22 434 037,13	827 984,55	5 000 823,45	123 600,75	1 155 845,15
2022	23 518 473,78	1 668 966,19	4 942 344,95	226 545,69	1 437 770,82
Razem	81 947 551,96	6 287 143,02	24 955 473,29	725 629,05	3 538 531,79

Źródło: Na podstawie P. Toborek, *Ile pieniędzy trafia do NFOŚiGW z tytułu opłat produktowych?*, www.portalsamorzadowy.pl⁵⁶.

⁴⁸ P. Toborek, *Ile pieniędzy trafia do NFOŚiGW z tytułu opłat produktowych?*, www.portalsamorzadowy.pl (2023), <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/ile-pieniedzy-trafia-do-nfosigw-z-tytuly-oplat-produktowych,472025.html> (dostęp: 26.03.2025 r.).

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Na podstawie P. Toborek, *Ile pieniędzy trafia do NFOŚiGW...*

⁵¹ Opłaty produktowa z u.o.g.o.

⁵² Opłaty produktowe z u.o.p.w.g.o.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ Opłaty produktowe z u.o.b.a.

⁵⁵ Opłaty produktowe z ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz.U. z 2024 r. poz. 573, dalej: u.z.e.e.

⁵⁶ Na podstawie P. Toborek, *Ile pieniędzy trafia do NFOŚiGW...*

Z danych zaprezentowanych w powyższej tabeli wynika, że największy udział w opłatach mają opakowania. Łączna suma wpływów z opłaty produktowej za opakowania stanowi ok. 69% wszystkich opłat, co wskazuje na wysokie zużycie opakowań w Polsce, a co za tym idzie, coroczny wzrost z wpływów z opłaty za opakowania oznacza, że producenci i przedsiębiorcy nie osiągają założonych celów odzysku i recyklingu surowców. Opłaty za oleje smarowe dynamicznie wzrosły, a opłata ta w 2022 r. była ponad 16-krotnie wyższa niż w 2018 r. Najbardziej stabilne są opłaty za baterie i akumulatory, które w latach 2018–2022 utrzymywały się na zbliżonym poziomie. Oznacza to, że rynek baterii i akumulatorów nie ulega dużym zmianom, a mechanizmy zbiórki, odzysku i recyklingu funkcjonują w sposób skuteczny. Niepokojący jest wzrost opłaty za zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny. Sugeruje on jednoczesny wzrost zużycia sprzętu tego typu oraz brak skuteczności jego odzysku i recyklingu. Powyższe wyliczenia wskazują, że teoretyczne założenia wprowadzenia opłaty produktowej, czyli zwiększenie odzysku oraz recyklingu opakowań poprzez nakładanie na producentów i przedsiębiorców określonych kar (opłat produktowych) były dobre. Jednak mechanizm opłaty produktowej nie odniósł spektakularnych sukcesów.

6. Podsumowanie

Opłata produktowa w Polsce jest jednym z kluczowych narzędzi w kształtowaniu polityki ekologicznej państwa. Głównym celem tej opłaty jest ograniczenie negatywnego wpływu odpadów na środowisko poprzez określenie norm odzysku i recyklingu opakowań, jakie producenci i przedsiębiorcy wprowadzają na rynek w danym roku. Wypełnia to podstawowe założenia zasady „zanieczyszczający płaci”, ponieważ to podmioty wprowadzające opakowania na rynek są zobowiązane do częściowego sfinansowania systemu recyklingu i odzysku.

W teorii opłata produktowa miała motywować producentów i importerów do wprowadzania bardziej ekologicznych opakowań oraz zwiększania udziału surowców wtórnych, jednak wzrost wpływów z opłaty produktowej w latach 2018–2022 przedstawiony w tabeli 3 sugeruje, że

nie tylko na rynek wprowadzana jest większa ilość odpadów opakowaniowych, ale także pokazuje, że przedsiębiorcy nie wypełniają norm odzysku i recyklingu, ponieważ opłatę produktową uiszcza się w momencie, kiedy nie osiągnięto odpowiedniego poziomu odzysku i recyklingu. Na plus trzeba zaliczyć jednak to, że wpływy z opłaty produktowej są przeznaczane na działalność proekologiczną, co sprzyja realizacji celu ochrony środowiska.

Mimo pewnych zalet system opłat produktowych w Polsce wydaje się mało efektywny i wymaga optymalizacji. Niezbędne wydaje się wprowadzenie rygorystycznych kontroli oraz zwiększenie stawek opłaty produktowej. Na szczególną uwagę zasługują również działania edukacyjne w zakresie odzysku i recyklingu, a także wyższe premiovanie producentów i przedsiębiorców, którzy wprowadzają bardziej ekologiczne alternatywy dla tradycyjnych opakowań, np. poprzez system ulg. Podsumowując, opłata produktowa jest istotnym narzędziem wspierającym cele ekologiczne, lecz jej pełny potencjał może zostać osiągnięty jedynie w wyniku kompleksowych reform systemowych i skuteczniejszego zarządzania wpływami z tego tytułu.

Bibliografia:

- Antonów D., *Charakter prawny opłat publicznych na przykładzie opłaty skarbowej*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 2, s. 369–391.
- Antonów D., *Szczególne opłaty administracyjne*, Wrocław 2017, bibliotekacyfrowa.pl/Content/79765/Szczegolne_oplaty_administracyjne.pdf (dostęp: 22.03.2025 r.).
- Bożek W., *Konstrukcja prawna opłaty prowizyjnej od poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa* [w:] Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014.
- Ciechelska A., *Przegląd i ocena wybranych instrumentów gospodarki odpadami komunalnymi w II Polityce ekologicznej państwa*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Polityka ekologiczna a rozwój gospodarczy” 2015, nr 409, s. 140–154, DOI: 10.15611/pn.2015.409.10.

- Gliniecka J., *Oplaty publiczne w Polsce analiza prawna i funkcjonalna*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Gdańsk 2007.
- Małolepszy W., *Podatki i opłaty ekologiczne jako instrumenty polityki środowiskowej* [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywnym*, Poznań 2022, s. 189–209, <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/10> (dostęp: 23.03.2025 r.).
- Ofiarska M., *Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Finanse samorządu terytorialnego” 2015, nr 404, s. 190–203, DOI: 10.15611/pn.2015.404.13.
- Ptak M., *Oplaty i podatki ekologiczne w krajach Unii Europejskiej*, „Nauki o Finansach” 2010, nr 127 (4), s. 74–88.
- Ptak M., *Oplaty służące ochronie środowiska a ekologiczne fundusze celowe w Polsce*, „Gospodarka a Środowisko” 2008, nr 22 (9), s. 92–105.
- Świrski A., *Oплата skarbowa jako źródło dochodów gmin*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie” 2013, nr 96, s. 87–98.