SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 3310

Warszawa, 6 sierpnia 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Grzegorza Płaczka.

(-) Konrad Berkowicz; (-) Karina Anna Bosak; (-) Krzysztof Bosak; (-) Bronisław Foltyn; (-) Janusz Kowalski; (-) Krzysztof Mulawa; (-) Bartłomiej Pejo; (-) Grzegorz Płaczek; (-) Michał Połuboczek; (-) Tomasz Rzymkowski; (-) Krzysztof Szymański; (-) Krzysztof Tuduj; (-) Witold Tumanowicz; (-) Michał Wawer; (-) Ryszard Wilk; (-) Przemysław Wipler; (-) Andrzej Tomasz Zapałowski.

Projekt

U S T A W A

z dnia … 2026 r.

o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 619) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 w ust. 1 uchyla się pkt 5;

2) w art. 7 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Wartość pomocy *de minimis* odpowiada wartości zwolnienia z opłaty produktowej, obliczanej z zastosowaniem maksymalnej stawki opłaty produktowej dla opakowań, o której mowa w art. 35 ust. 1, oraz 2 % wartości netto opakowań, o których mowa w art. 19 ust. 4.”;

3) w art. 8 uchyla się pkt 6a, 7a, 13a, 15ba i 15c;

4) w art. 20 uchyla się ust. 4a;

5) uchyla się art. 21a;

6) w art. 23:

a) uchyla się ust. 5a,

b) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Przedsiębiorca prowadzący recykling odpadów opakowaniowych jest obowiązany sporządzić dokument DPR, w przypadku gdy wprowadzający produkty w opakowaniach, organizacja odzysku opakowań, organizacja samorządu gospodarczego, o której mowa w art. 25 ust. 1, lub wnioskodawca określony w ust. 5 przekazali odpady opakowaniowe bezpośrednio lub za pośrednictwem innego posiadacza odpadów do recyklingu, jeżeli wniosek, o którym mowa w ust. 4 lub 5, został złożony nie później niż w terminie 30 dni od upływu kwartału, w którym odpady opakowaniowe zostały przekazane do recyklingu.”,

c) ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. W przypadku gdy wprowadzający produkty w opakowaniach, organizacja odzysku opakowań, organizacja samorządu gospodarczego, o której mowa w art. 25 ust. 1, lub wnioskodawca określony w ust. 5 zlecą posiadaczowi odpadów

przekazanie odpadów opakowaniowych do recyklingu, wniosek, o którym mowa w ust. 4 lub 5, składa w ich imieniu posiadacz odpadów.”,

d) uchyla się ust. 10c i 10d;

7) w art. 24:

a) uchyla się ust. 2b,

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Przedsiębiorca jest obowiązany sporządzić dokument, o którym mowa w ust. 1, w przypadku gdy wprowadzający produkty w opakowaniach, organizacja odzysku opakowań, organizacja samorządu gospodarczego, o której mowa w art. 25 ust. 1, przekazali odpady opakowaniowe bezpośrednio lub za pośrednictwem innego posiadacza odpadów odpowiednio do eksportu odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych, jeżeli wnioski, o których mowa w ust. 2, zostały złożone nie później niż w terminie 30 dni od upływu kwartału, w którym odpady opakowaniowe zostały przekazane odpowiednio do eksportu odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych.”,

c) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. W przypadku gdy wprowadzający produkty w opakowaniach, organizacja odzysku opakowań, organizacja samorządu gospodarczego, o której mowa w art. 25 ust. 1, zlecą posiadaczowi odpadów przekazanie odpadów opakowaniowych do eksportu odpadów opakowaniowych lub wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych, wniosek, o którym mowa w ust. 2, składa w ich imieniu posiadacz odpadów.”,

d) uchyla się ust. 9a i 9b;

8) w art. 34:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rozliczenie wykonania obowiązków określonych w art. 14a ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 następuje na koniec roku kalendarzowego.”,

b) uchyla się ust. 2c–2f;

9) w art. 35 uchyla się ust. 1a;

10) w art. 37 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W przypadku gdy wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacja odzysku opakowań, pomimo ciążącego obowiązku, nie wnieśli opłaty produktowej albo

wnieśli opłatę niższą od należnej, marszałek województwa określa, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej.”;

11) uchyla się rozdział 6b;

12) w art. 42 uchyla się ust. 2;

13) w art. 44:

a) uchyla się ust. 1 i 2,

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² jest obowiązany prowadzić na własny koszt selektywne zbieranie odpadów opakowaniowych po produktach w opakowaniach, które znajdują się w ofercie handlowej tej jednostki, według rodzajów opakowań, z których powstały odpady.”,

c) uchyla się ust. 4–12;

14) uchyla się art. 45b;

15) uchyla się art. 45c;

16) uchyla się art. 53b;

17) w art. 56 w ust. 1:

a) uchyla się pkt 10d–10q,

b) uchyla się pkt 12a,

c) uchyla się pkt 14–14a,

d) pkt 14b otrzymuje brzmienie:

„14b) wbrew przepisowi art. 44 ust. 3, prowadząc jednostkę handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m2, nie prowadzi na własny koszt selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych po produktach w opakowaniach, które znajdują się w ofercie handlowej tej jednostki, według rodzajów opakowań, z których powstały odpady.”,

e) uchyla się pkt 14c-14j;

18) w art. 57:

a) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) w przypadkach, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1–4, 4b, 5–10, 14b – od 10 000 zł do 500 000 zł;”,

b) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) w przypadkach, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 4a – od 10 000 zł do 50 000 zł;”,

c) pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) w przypadkach, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 10a, 10b, 13 – od 10 000 zł do 1 000 000 zł;”,

d) pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) w przypadkach, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 10c, 11 i 12 – od 500 zł do 20 000 zł;”,

19) w art. 58 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Kary pieniężne za czyny, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1–8, 9–10b i 13–16 oraz w ust. 2, wymierza, w drodze decyzji, właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska.”;

20) w załączniku nr 1a tytuł otrzymuje brzmienie:

„DOCELOWE POZIOMY SELEKTYWNEGO ZBIERANIA OPAKOWAŃ I ODPADÓW OPAKOWANIOWYCH”;

21) w załączniku nr 2 uchyla się pkt 6 i 7;

22) uchyla się załącznik nr 4.

Art. 2. W ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2025 r. poz. 733) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 uchyla się ust. 2aa;

2) w art. 9na uchyla się ust. 1a;

3) w art. 9nb uchyla się ust. 1a.

Art. 3. W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, 894, 896, 1203, 1541, 1811 oraz z 2026 r. poz. 507) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 uchyla się pkt 49a, 50, 51 i 52;

2) uchyla się art. 17b;

3) w art. 29a uchyla się ust. 11a, 12c i 12d;

4) w art. 103 uchyla się ust. 5da;

5) w art. 109 uchyla się ust. 11ia–11ic.

Art. 4. W ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, 1597, 1688, 1852, 2029, z 2024 r. poz. 1834, 1911, 1914, z 2025 r. poz. 1812 oraz z 2026 r. poz. 174) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 45:
   a) w ust. 1 uchyla się pkt 13,
   b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

      „2. Podmiot, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, jest obowiązany posiadać umowę zawartą w formie pisemnej pod rygorem nieważności, z posiadaczem odpadów posiadającym zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów wymienionych w ust. 1 pkt 1, dotyczącą co najmniej nieodpłatnego przyjmowania odpadów.”,

   c) uchyla się ust. 2b;
2) w art. 49 w ust. 1 uchyla się pkt 6;
3) w art. 52 w ust. 1 w pkt 7a uchyla się lit. h;
4) w art. 73 w ust. 2:
   a) w pkt 2 uchyla się lit. db-dd i ec,
   b) uchyla pkt 2b.

Art. 5. 1. Podmiot reprezentujący, o którym mowa w rozdziale 6b ustawy zmienianej w art. 1 jest obowiązany, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy:

1) dokonać rozliczenia pobranej kaucji z jednostkami handlu detalicznego i hurtowego oraz innymi punktami zbierającymi opakowania i odpady opakowaniowe;
2) odebrać opakowania i odpady opakowaniowe, za które do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy została pobrana kaucja, w ramach prowadzonego systemu kaucyjnego;
3) dokonać rozliczeń finansowych z wprowadzającymi produkty w opakowaniach na napoje, którzy zawarli z nim umowę, o której mowa w art. 40h ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1.

2. Zezwolenia na prowadzenie systemu kaucyjnego wydane na podstawie art. 40j ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 wygasają z upływem 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

3. Umowy zawarte na podstawie art. 40h ust. 3 i 4, art. 44 ust. 4 i art. 44 ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1 wygasają z upływem 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

4. Użytkownik końcowy, który przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zapłacił kaucję, może w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy dokonać zwrotu

opakowania lub odpadu opakowaniowego objętego systemem kaucyjnym i otrzymać zwrot kaucji na zasadach dotychczasowych.

5. W okresie, o którym mowa w ust. 4, do pobierania i zwracania kaucji stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Do rozliczenia obowiązku z art. 21a ustawy, o której mowa w art. 1, za rok kalendarzowy, w którym niniejsza ustawa wejdzie w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe.

6. Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, dotyczących systemu kaucyjnego, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym.

7. Do określenia podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług z tytułu kaucji pobranych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 6. Do przetargów i umów w sprawie zamówień publicznych wszczętych lub zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w których cena obejmuje koszty związane z funkcjonowaniem systemu kaucyjnego, stosuje się przepisy dotychczasowe, a ewentualne dostosowanie wynagrodzenia następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z 2025 r. poz. 620, 769, 794, 1165, 1173, 1235 oraz z 2026 r. poz. 252) oraz przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, 1172, 1508 oraz z 2026 r. poz. 184, 507).

Art. 7. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 3, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, w którym ustawa wejdzie w życie.

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel regulacji

Niniejszy projekt ustawy ma na celu uchylenie systemu kaucyjnego wprowadzonego ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1852) oraz ustawą z dnia 21 listopada 2024 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1911) o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw. System ten wszedł w życie z dniem 1 października 2025 r. Obejmuje on: butelki z tworzyw sztucznych (PET) o pojemności do 3 litrów, puszki metalowe o pojemności do 1 litra oraz butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 litra. Ten swoisty mechanizm zwrotów kaucji stanowi regulację fundamentalnie wadliwą – zarówno w wymiarze legislacyjnym, jak i praktycznym – na etapie wdrożenia.

System kaucyjny został uchwalony przez Sejm IX kadencji w pośpiechu legislacyjnym, bez rzetelnej oceny skutków regulacji i bez realnych konsultacji z branżą handlu detalicznego, samorządami oraz organizacjami konsumenckimi. Pierwotny termin wejścia w życie (1 stycznia 2025 r.) został przesunięty ustawą z dnia 21 listopada 2024 r. na 1 października 2025 r., co samo w sobie świadczy o niedojrzałości przyjętych rozwiązań.

Po ponad pół roku funkcjonowania tego mechanizmu jego fiaska nie sposób już ukrywać. Wśród największych wad systemu kaucyjnego wymienić można:

- **niepraktyczność i niezrozumiałość** - butelki objęte kaucją i tak są następnie gniecione w sortowniach, a obywatele czują się upokarzani koniecznością noszenia worków pełnych niezgniecionych butelek;

- **nieadekwatność w stosunku do zamierzonego celu** – o wiele lepszym pomysłem byłoby stworzenie ogólnopolskich i masowych punktów skupu plastiku, co pozwoliłoby na praktyczną realizację celów unijnych przepisów dotyczących ochrony środowiska przed tworzywami sztucznymi;

- **obywatelski opór wobec systemu** – po ponad 5 miesiącach funkcjonowania systemu aż 38 proc. Polaków odpowiedziało, że nie ma ochoty ani potrzeby oddawania opakowań[1]. W innym badaniu aż 48,1% Polaków zadeklarowało, że nigdy nie zwróciło opakowań plastikowych w ramach systemu kaucyjnego[2].

- **krytyczna ocena funkcjonowania systemu** – aż 50,5% Polaków ocenia źle funkcjonowanie systemu kaucyjnego (w tym 20,2% bardzo źle) przy jedynie 27,6% pozytywnych ocen (w tym tylko 4,8% ocen bardzo dobrych)[3].

- **nieintuicyjność automatów do zwrotu** - według informacji sieci handlowej Netto, obecnie 35% zwrotów jest odrzucanych, ponieważ klienci próbują oddać butelki bez

[1] https://zielona.interia.pl/smieci-plastik/news-tylu-polakow-korzysta-z-systemu-kaucyjnego-sondaz-moze-zaska,nId,22882250 (dostęp: 18.03.2026).
[2] https://www.rp.pl/ekologia/art43939771-sondaz-polacy-czuja-sie-nabici-w-butelki-rzeczpospolita-zapytala-o-ocene-systemu-kaucyjnego (dostęp: 18.03.2026)
[3] Tamże.

odpowiedniego oznaczenia[4]. Natomiast aż 56 % Polaków uważa brak możliwości zgniatania opakowań za problem, który zniechęca ich do korzystania z systemu[5].

- **dodatkowa opłata zamiast kaucji w praktyce** - dla wielu obywateli kaucja jest *de facto* dodatkową opłatą, która powiększa cenę codziennych zakupów bez realnej możliwości jej odzyskania. W ocenie projektodawców o wiele lepszym pomysłem byłoby stworzenie ogólnopolskich i masowych punktów skupu plastiku (co szerzej zostało przedstawione w części V uzasadnienia), co pozwoliłoby na praktyczną realizację celów unijnych przepisów dotyczących ochrony środowiska przed tworzywami sztucznymi.

Skala obciążeń dla obywateli i przedsiębiorców

System kaucyjny generuje koszty na każdym szczeblu jego uczestników:

Konsumenci ponoszą koszt kaucji w wysokości 50 groszy za każdą butelkę PET i puszkę. Przy przeciętnym zużyciu 120–150 opakowań jednorazowych rocznie na osobę, rodzina czteroosobowa zamraża w kaucjach około 240–300 zł rocznie. Są to środki, które często nie wracają z powodu braku punktów zwrotu w pobliżu miejsca zamieszkania, częstych awarii automatów lub niezgodności kodów kreskowych.

Niektóre małe i wszystkie średnie sklepy (dotyczy to wszystkich sklepów o powierzchni powyżej 200 m^2) zostały zmuszone do pełnienia funkcji punktów zbiórki odpadów. Koszt dostosowania pojedynczego sklepu szacowany jest na 5–15 tysięcy złotych. Tymczasem cały sektor handlu detalicznego jest już zadłużony na kwotę przekraczającą 2,6 miliarda złotych. Dla właściciela sklepu o powierzchni 200 m^2 wymogi sanitarne i logistyczne związane z magazynowaniem brudnych opakowań są niewykonalne bez rezygnacji z części powierzchni sprzedażowej. Sklepów o powierzchni powyżej 200 m^2 jest w Polsce około 25 tysięcy. Oznacza to, że cały sektor handlu detalicznego został obciążony kosztem około 250 mln zł w celu dostosowania powierzchni sklepów do pełnienia funkcji punktów zbiórki odpadów.

Gminy tracą przychody z selektywnej zbiórki surowców wtórnych. Butelki PET i puszki aluminiowe stanowiły najbardziej wartościową frakcję odpadów, która finansowała infrastrukturę recyklingu. Ich wyjęcie z gminnej kompetencji prowadzi do wzrostu opłat za gospodarkę odpadami – ciężar ponoszą ponownie mieszkańcy. Ci ostatni płacą zatem nie tylko za kaucję, ale też większe stawki za wywożenie odpadów. Jeśli chcą zwrócić kaucję, to muszą tracić czas na uciążliwe i niepraktyczne gromadzenie i oddawanie butelek. Większych opłat za wywożenie odpadów nikt jednak mieszkańcom nie zwróci. Dotyczy to zarówno małych, jak i dużych miast oraz gmin, gdzie opłaty za wywóz śmieci znacząco wzrosły, często o ponad 10%, przy wskaźniku inflacji CPI utrzymującym się od kilku miesięcy poniżej 3% - według danych GUS. Tytułem przykładu wymienić można:

- małą gminę Kobiór, gdzie opłata wzrosła z 35 zł do 39 zł za osobę[6];

[4] https://spidersweb.pl/2026/02/system-kaucyjny-netto-statystyki.html (dostęp: 04.03.2026).
[5] https://wiadomosci.wp.pl/system-kaucyjny-pod-lupa-polacy-wskazali-problem-7260986553796736a (dostęp: 18.03.2026).
[6] https://businessinsider.com.pl/prawo/gmina-podnosi-oplaty-za-smieci-twierdza-ze-to-przez-system-kaucyjny-nie-inflacja/tkqft8c (dostęp: 06.03.2026).

- średnią gminę Krupski Młyn, gdzie opłata wzrosła z 35 zł do 40 zł za osobę[7];

- miasto Kraków, gdzie opłata wzrosła dla odpadów segregowanych z 27 zł do 35 zł, a dla śmieci niesegregowanych z 54 zł do 70 zł[8];

- miasto stołeczne Warszawa, gdzie opłata wzrosła z 91 zł do 107 zł dla domów jednorodzinnych, a dla domów wielorodzinnych z 60 zł do 85 zł[9].

Operatorzy systemu kaucyjnego (Zwrotka S.A., PolKa S.A., OK Operator Kaucyjny S.A., Eko-Operator S.A., Reselekt S.A., Polski System Kaucyjny S.A., Kaucja.PL – Krajowy System Kaucyjny S.A.), choć uzyskali status licencjonowanych spółek z kapitałem zakładowym minimum 5 milionów złotych każda, nie są w stanie zapewnić jednolitego, sprawnego systemu na terenie całego kraju. Równoległe funkcjonowanie siedmiu systemów generuje chaos informacyjny i logistyczny – różne oznakowania, różne automaty, różne aplikacje mobilne, itd.

Wykluczenie społeczne

System kaucyjny w sposób strukturalny dyskryminuje osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami oraz mieszkańców terenów wiejskich i małych miast. Automaty do zwrotu opakowań są skoncentrowane w dużych aglomeracjach przy obiektach wielkopowierzchniowych. Dla seniora w gminie wiejskiej, który robi zakupy w lokalnym sklepie, fizyczne dotarcie do najbliższego automatu może wymagać przejechania kilku lub czasami nawet kilkunastu kilometrów. Nie każdy mieszkaniec gminy wiejskiej ma samochód, żeby udać się w taką drogę i odzyskać 5-10 zł kaucji. Kaucja staje się wówczas kosztem bezzwrotnym – opłatą od mieszkania poza dużym miastem. Ponadto podróżowanie samochodem dla odzyskania kaucji nie przyczynia się do ochrony środowiska, co stoi w jaskrawej sprzeczności z proekologicznym celem funkcjonowania systemu kaucyjnego, deklarowanym przez ustawodawcę.

Ustawodawca nie przewidział żadnych mechanizmów kompensacyjnych dla grup pokrzywdzonych przez mechanizm zwrotów kaucji. Nie istnieje system mobilnych punktów zbiórki, nie istnieje też możliwość zamówienia punktu zwrotu poprzez aplikację mobilną na zasadzie taksówki.

II. Aktualny stan prawny

System kaucyjny jest uregulowany w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2025 r. poz. 870 i 1812), znowelizowanej w tym zakresie dwukrotnie:

1) ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. (Dz. U. poz. 1852) – wprowadzenie systemu kaucyjnego dla butelek PET i puszek metalowych;

[7] https://bip.krupskimlyn.pl/conf/bip.krupskimlyn.pl/grafiki/zalaczniki/19458/57-wybor-metody-ustalenia-opalty-za-odpady.pdf; https://bip.krupskimlyn.pl/conf/bip.krupskimlyn.pl/grafiki/zalaczniki/20322/98-wybor-metody-ustalenia-oplaty-za-gospodarowanie-odpadami-i-ustalenia-stawki.pdf (dostęp: 06.03.2026).
[8] https://tww.pl/blog/krakow-podnosi-ceny-za-odbior-odpadow-nowe-stawki-od-1-wrzesnia-2025-r (dostęp: 06.03.2026).
[9] https://warszawa19115.pl/-/nowe-stawki-za-odpady# (dostęp: 06.03.2026).

2) ustawą z dnia 21 listopada 2024 r. (Dz. U. poz. 1911) – objęcie systemem butelek szklanych wielokrotnego użytku z dopuszczeniem dwóch równoległych systemów do 2028 r.

Regulacja krajowa funkcjonuje w kontekście dwóch aktów prawa Unii Europejskiej:

1) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (dalej: „dyrektywa SUP") nakazała państwom członkowskim osiągnięcie poziomu selektywnej zbiórki butelek z tworzyw sztucznych w wysokości 77% do 2025 r. i 90% do 2029 r. Dyrektywa nie narzuca systemu kaucyjnego jako jedynego instrumentu – wymagany jest rezultat, a nie konkretna metoda.
2) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (dalej: „PPWR"), którego art. 50 zaczyna być stosowany od 12 sierpnia 2026 r., w tymże artykule zobowiązuje w praktyce państwa członkowskie do ustanowienia systemu kaucyjnego do 1 stycznia 2029 r., chyba że państwo osiągnęło 80% selektywnej zbiórki w roku kalendarzowym 2026 r. oraz 90% selektywnej zbiórki do dnia 1 stycznia 2028 r.

Projektodawcy zaznaczają jednak, że uchylenie systemu kaucyjnego nie stoi w sprzeczności z art. 50 rozporządzenia PPWR, ponieważ jest to tylko jedna z wielu metod osiągnięcia celu wskazanego w rozporządzeniu. Stanowisko projektodawców w tej kwestii zostało szczegółowo przedstawione w części V niniejszego uzasadnienia.

III. Różnica między stanem dotychczasowym a projektowanym

Projektowana ustawa uchyla przepisy regulujące mechanizm pobierania i zwracania kaucji oraz funkcjonowanie operatorów systemu kaucyjnego, zachowując jednocześnie klasyfikację opakowań na napoje oraz obowiązki ewidencyjne wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje.

W stanie dotychczasowym: funkcjonuje system kaucyjny obsługiwany przez siedmiu licencjonowanych operatorów (Zwrotka S.A., PolKa S.A., OK Operator Kaucyjny S.A., Eko-Operator S.A., Reselekt S.A., Polski System Kaucyjny S.A., Kaucja.PL – Krajowy System Kaucyjny S.A.). Przy każdym zakupie napoju w butelce PET, puszce metalowej lub butelce szklanej pobierana jest kaucja (50 gr lub 1 zł). Sklepy o powierzchni powyżej 200 m² są obowiązane do przyjmowania zwrotów. Operatorzy są zobowiązani do osiągnięcia poziomów selektywnej zbiórki określonych w załączniku nr 4 do ustawy.

W stanie projektowanym: system kaucyjny przestaje funkcjonować. Zezwolenia wydane operatorom wygasają. Obywatele nie ponoszą kaucji przy zakupie napojów. Obowiązek selektywnej zbiórki opakowań pozostaje w gestii gminnego systemu gospodarki odpadami oraz w ramach rozszerzonej odpowiedzialności producenta (art. 14a–17 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi). Obowiązek prowadzenia selektywnej zbiórki przez sklepy wielkopowierzchniowe (powyżej 2000 m²) zostaje utrzymany.

Przepisy przejściowe (art. 5 projektu) zapewniają okres 6 miesięcy na:

– rozliczenie pobranej kaucji przez operatorów z jednostkami handlu;

– zwrot kaucji przez konsumentów, którzy zapłacili kaucję przed wejściem w życie ustawy;

– wygaśnięcie umów między operatorami, sklepami i producentami;

– rozliczenie obowiązku z art. 21a za okres przejściowy na dotychczasowych zasadach;

– zakończenie postępowań administracyjnych wszczętych pod rządami dotychczasowych przepisów.

Ponadto przepisy przejściowe stanowią, zgodnie z zasadami prawidłowej techniki prawodawczej, że zmiany w ustawie o VAT wejdą w życie dopiero od 1 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, w którym ustawa weszła w życie.

IV. Skutki społeczne, gospodarcze i finansowe

1. Skutki społeczne

Uchylenie systemu kaucyjnego przyniesie natychmiastową ulgę finansową dla konsumentów. Przeciętna rodzina odzyska od 240 do 300 złotych rocznie, które obecnie zamrażane są w formie kaucji. W większości przypadków pieniądze te są tracone bezpowrotnie z powodu braku dostępu do punktów zwrotu, względnie uciążliwego dostępu do nich, awaryjności systemu i jego niepewności. Często wskazywanym problemem jest fakt, że automaty przyjmują tylko idealnie wyprofilowane butelki, a niewielkie zgniecenia już powodują odrzucenie.

Projekt likwiduje mechanizm wykluczenia społecznego, który dotykał przede wszystkim seniorów, osoby z niepełnosprawnościami oraz mieszkańców terenów wiejskich, czyli grupy, które mają bardzo utrudnioną możliwość korzystania z systemu zwrotu opakowań, skoncentrowanego w dużych aglomeracjach. Niekiedy dostęp seniora do mechanizmu zwrotu butelek kaucyjnych jest wręcz niemożliwy.

Jednocześnie należy wskazać, że uchylenie systemu kaucyjnego może początkowo wpłynąć na obniżenie poziomu selektywnej zbiórki butelek PET i puszek. Projektodawcy uważają, że efekt ten będzie przejściowy i może być skompensowany przez wzmocnienie gminnej zbiórki selektywnej oraz dalsze funkcjonowanie rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

2. Skutki gospodarcze

Dla sektora handlu detalicznego – w szczególności dla małych i średnich sklepów – uchylenie systemu oznacza eliminację kosztownego obowiązku pełnienia funkcji punktów zbiórki odpadów. Sektor handlu detalicznego, którego zadłużenie przekracza 2,6 miliarda złotych, zostanie odciążony z uciążliwych obowiązków logistycznych, sanitarnych i sprawozdawczych, które nie są związane z jego podstawową działalnością. Sklepy, które musiały zrezygnować z części powierzchni handlowej z powodu funkcjonowania systemu, będą mogły powrócić do pełnego wykorzystania powierzchni w celach handlowych, tym samym zwiększając zyski i w konsekwencji wzrost gospodarczy.

Operatorzy systemu kaucyjnego – siedem spółek o łącznym kapitale zakładowym co najmniej 35 milionów złotych – utracą podstawę prawną prowadzenia działalności. Przepisy przejściowe (6 miesięcy) dają im czas na rozliczenie zobowiązań. Nie można wykluczyć

roszczeń odszkodowawczych ze strony operatorów systemu kaucyjnego, którzy ponieśli nakłady na dostosowanie do systemu. Projektodawcy uznają, że koszty te są niższe niż koszty dalszego utrzymywania nieefektywnego systemu, który budzi znaczną niechęć społeczną.

Szacunkowe, łączne roszczenia operatorów można wyceniać na podstawie poczynionych przez nich nakładów oraz inwestycji na kwotę od 100 do 500 mln zł. Prawdopodobieństwo wygranej jest jednak dla nich bardzo niskie. Realna kwota, która może zostać zasądzona, to maksymalnie 50 mln zł łącznie. Wynika to z tego, że projekt ustawy przewiduje wystarczający 6 miesięczny okres przejściowy po wejściu w życie ustawy. Licencje udzielone operatorom nie mają ponadto gwarancji tego, że są dane na zawsze. Orzecznictwo również sceptycznie podchodzi do roszczeń związanych z likwidacją koncesji, pozwoleń, uprawnień itd., zasądzając ograniczone kwoty (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie I Wydział Cywilny z dnia 15 marca 2017 r., sygn. akt I ACa 2124/15; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt VI ACa 636/13; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2016 r., sygn. akt IV CSK 26/16). Państwo odpowiada w zasadzie tylko za bezpośrednie straty, a te będą zmniejszone o zyski związane z rozliczaniem systemu kaucyjnego jeszcze przez pół roku od wejścia w życie ustawy, która i tak wchodzi z zasadniczym 6-miesięcznym *vacatio legis*. Nawet przy przyjęciu założenia, że operatorzy otrzymają 100 mln zł z tytułu odszkodowań, co wydaje się zupełnie nierealne, to kwota ta i tak stanowi niewielki odsetek miliardowych oszczędności gmin związanych ze zniesieniem systemu kaucyjnego.

Dla gmin uchylenie systemu oznacza powrót PET i aluminium do strumienia gminnej zbiórki selektywnej, co poprawi ekonomikę sortowni i pozwoli na stabilizację oraz obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami.

Według raportu Waste2Economy, w związku z wprowadzeniem systemu kaucyjnego, realna utrata dochodów instalacji do sortowania odpadów związanych ze sprzedażą PET-ów i odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling będzie wynosić około 336 mln zł rocznie. Natomiast w przypadku puszek aluminiowych realna utrata dochodów instalacji do sortowania odpadów związanych z ich sprzedażą oraz odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling wyniesie około 127 mln zł rocznie. W razie zwiększenia efektywności systemu kaucyjnego łącznie szacowana realna utrata przychodów wszystkich instalacji do sortowania odpadów w Polsce związana ze sprzedażą butelek PET i puszek aluminiowych oraz odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling będzie na poziomie około 576 mln zł rocznie. W perspektywie 10 lat jest to strata na poziomie około 5,76 mld zł[10].

Z kolei raport „System bez wykluczeń", przygotowany przez Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA, prognozuje, że brak mechanizmów kompensacyjnych systemu kaucyjnego może oznaczać dla samorządów straty sięgające nawet 6 miliardów złotych. W dłuższej perspektywie grozi to albo dalszym wzrostem opłat dla mieszkańców, albo ograniczeniem zakresu usług komunalnych. Głównym powodem tego stanu rzeczy jest to, że szkło pozostaje zasadniczo w kompetencjach gmin (system kaucyjny w odniesieniu do

[10] https://wastetoeconomy.com/skutki-ekonomiczne-wprowadzenia-systemu-kaucyjnego-dla-instalacji-do-sortowania-odpadow-komunalnych/ (dostęp: 7.03.2026).

szkła jest dobrowolny), a jego obsługa może być nawet sześć–siedem razy droższa niż aluminium[11].

3. Skutki finansowe dla budżetu państwa

Projekt nie generuje bezpośrednich kosztów dla budżetu państwa. System kaucyjny jest finansowany przez producentów i konsumentów, a nie z środków publicznych.

V. Stosunek do prawa Unii Europejskiej

Projektodawcy składają niniejszy projekt, zaznaczając, że uchylenie systemu kaucyjnego nie stoi w zasadzie w sprzeczności do celów wyznaczonych w art. 50 rozporządzenia PPWR (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych), które od 12 sierpnia 2026 r. będzie bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. System kaucyjny stanowi bowiem tylko jedną z wielu metod osiągnięcia celu wskazanego w rozporządzeniu. Stanowisko projektodawców jest w związku z tym następujące:

Po pierwsze - rozporządzenie PPWR nie może być interpretowane w ten sposób, że stanowi przejaw nadmiernej ingerencji instytucji Unii Europejskiej w kompetencje państw członkowskich w zakresie organizacji gospodarki odpadami. Zatem interpretacja w kierunku narzucenia jednego, konkretnego instrumentu (systemu kaucyjnego) zamiast pozostawienia państwom członkowskim swobody w wyborze metod osiągania celów środowiskowych narusza zasadę pomocniczości (art. 5 ust. 3 TUE).

Po drugie - PPWR wpisuje się w szerszą tendencję regulacyjną Unii Europejskiej, która konsekwentnie podnosi koszty życia obywateli państw członkowskich. System kaucyjny dołącza do rosnącej listy obciążeń: systemu handlu emisjami dla budynków i transportu (ETS2), zaostrzonych norm emisji CO_2 dla pojazdów, zakazu rejestracji nowych samochodów spalinowych od 2035 r. oraz coraz bardziej restrykcyjnych wymogów pakietu Fit for 55. Wszystkie te regulacje, choć uzasadniane celami klimatycznymi, w praktyce obniżają poziom życia obywateli i konkurencyjność europejskiej gospodarki.

Po trzecie - cele środowiskowe mogą być osiągane innymi metodami. Polska posiada rozbudowany system selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, działający w ramach gminnego systemu gospodarki odpadami. Wzmocnienie tego systemu – zarówno w wymiarze infrastrukturalnym, jak i edukacyjnym – jest mniej kosztowne i bardziej sprawiedliwe niż narzucanie systemu kaucyjnego, który w warunkach polskich generuje wykluczenie i nieefektywność. Ponadto nic nie stoi na przeszkodzie, by w drodze ustawy wprowadzić na terenie Polski ogólnokrajową sieć skupów plastiku dla osób fizycznych, finansowanej w ramach istniejącego mechanizmu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP). Model ten nawiązuje do utrwalonej w polskiej praktyce instytucji skupu złomu i makulatury, rozszerzając ją o tworzywa sztuczne i aluminium. Jego zasadnicza przewaga polega na odwróceniu logiki systemu kaucyjnego: obywatel nie musi najpierw finansować systemu z własnej kieszeni, aby następnie odzyskiwać własne pieniądze w uciążliwej procedurze zwrotu, lecz otrzymuje wynagrodzenie za dostarczenie

[11] https://eko-unia.org.pl/wp-content/uploads/2025/10/2025_10_ANALIZA-WPLYWU_System-bez-wykluczen_Lachowicz.pdf; https://www.green-news.pl/4477-system-kaucyjny-oplaty-koszty-wzrost-gminy-styczen-2026; https://espresso.com.pl/system-kaucyjny-juz-dziala-gminy-licza-straty-mieszkancy-placa-wiecej-za-smieci/ (dostęp: 7.03.2026).

posortowanych odpadów. Będzie to dużo wygodniejsza dla obywateli forma rozwiązania problemów środowiskowych. System kaucyjny powoduje bowiem znaczną uciążliwość społeczną, a sam proces oddawania zwrotnych butelek jest bardzo czasochłonny i zupełnie niepraktyczny. Dotyka to w szczególności osób pracujących i większych gospodarstw domowych. W przypadku takich osób zwyczajnie nie ma czasu na przeprowadzanie procesu segregacji butelek i zanoszenie ich do punktów zwrotu. Polscy obywatele są zirytowani nowym obowiązkiem, na który nie mają ani czasu, ani chęci, zwłaszcza że i tak narzuconych im jest szereg norm środowiskowych, konieczność segregacji odpadów, a ponadto płacą oni wysokie rachunki za energię elektryczną, gaz, wodę, itd. W Polsce od lat funkcjonuje sukcesywnie rozszerzany system zbiórki odpadów. Obecnie wyróżniamy aż sześć frakcji zbierania odpadów: papier, metale i tworzywa sztuczne, szkło, odpady biodegradowalne, odpady zmieszane oraz odpady wielkogabarytowe. System kaucyjny stanowi swoistą wyrwę w tym systemie, zmieniając zakorzenione nawyki społeczne.

Po czwarte - niezależnie od powyższego Polska powinna aktywnie dążyć do zmiany rozporządzenia PPWR na forum Rady Unii Europejskiej. W debacie nad PPWR szereg państw członkowskich zgłaszało zastrzeżenia co do proporcjonalności narzucanych środków. Uchwalenie niniejszego projektu byłoby sygnałem politycznym, że Polska jest gotowa bronić interesów swoich obywateli nawet kosztem ewentualnego, krótkoterminowego konfliktu z instytucjami UE.

Projektodawcy podkreślają, że ewentualna procedura naruszeniowa nie jest konsekwencją automatyczną – wymaga decyzji politycznej Komisji Europejskiej o wszczęciu postępowania, a następnie wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE. Proces ten trwa minimum 2–3 lata, co daje czas na znalezienie sojuszników w Radzie UE i renegocjację warunków rozporządzenia. Zdaniem projektodawców wejście w życie niniejszej ustawy nie wyczerpuje znamion przesłanek do wszczęcia procedury naruszeniowej.

VI. Konsultacje i opiniowanie

Projekt nie był poddany konsultacjom publicznym na etapie przygotowania. Projektodawcy zwracają się o skierowanie projektu do konsultacji w trybie art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu w ramach Systemu Informacyjnego Sejmu.

Projektodawcy zwracają się o wysłuchanie opinii następujących podmiotów:

– ministra właściwego do spraw klimatu i środowiska;

– ministra właściwego do spraw gospodarki;

– Polskiej Izby Przemysłu Spożywczego;

– Polskiej Izby Handlu;

– Związku Producentów Napojów;

– Związku Handlu Detalicznego;

– Konfederacji Lewiatan;

– Związku Gmin Wiejskich RP;

– Związku Powiatów Polskich;

– Związku Miast Polskich;

– Rzecznika Praw Obywatelskich (w zakresie wykluczenia społecznego);

– Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;

– organizacji konsumenckich.

VII. Ocena zgodności z Konstytucją RP

Projekt jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Realizuje zasadę ochrony własności (art. 64), zasadę proporcjonalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej (art. 22) oraz zasadę ochrony konsumentów (art. 76) poprzez likwidację regulacji, która w praktyce działa jako ukryta opłata obciążająca zwłaszcza najuboższe grupy społeczne.

W kontekście prawa Unii Europejskiej projektodawcy stoją na stanowisku, że art. 90 ust. 1 Konstytucji RP umożliwia przekazanie organizacji międzynarodowej kompetencji w „niektórych sprawach", lecz nie uchyla suwerenności państwa w kształtowaniu polityki wewnętrznej, w tym organizacji gospodarki odpadami. Zdaniem projektodawców projekt ustawy nie jest wprost sprzeczny z prawem Unii Europejskiej, ponieważ cele regulacji unijnych w omawianym zakresie mogą być osiągnięte innymi metodami.

VIII. Informacje dodatkowe

Projekt ustawy nie zawiera przepisów określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej z jednym wyjątkiem, który dotyczy operatorów systemu kaucyjnego. W zakresie operatorów projekt uchyla przepisy, na podstawie których zostali oni powołani i prowadzi do odebrania im licencji z racji tego, że dalsza ich działalność będzie pozbawiona podstawy prawnej i nie będzie miała racji bytu w społeczno-gospodarczym systemie obowiązującym w Polsce. System kaucyjny zostanie bowiem efektywnie zlikwidowany po wejściu w życie niniejszej ustawy. W celu ochrony interesów operatów systemu kaucyjnego ustawa wejdzie w życie w 6 miesięcy po dniu ogłoszenia, a ponadto ustawa przewiduje 6 miesięczny okres przejściowy, dzięki któremu operatorzy będą mogli rozliczyć zobowiązania oraz przygotować się do zakończenia swojej działalności. Operatorzy systemu kaucyjnego (Zwrotka S.A., PolKa S.A., OK Operator Kaucyjny S.A., Eko-Operator S.A., Reselekt S.A., Polski System Kaucyjny S.A., Kaucja.PL – Krajowy System Kaucyjny S.A.), którzy uzyskali status licencjonowanych spółek z kapitałem zakładowym minimum 5 milionów złotych każda, będą musieli zostać zlikwidowani lub też przedmiot ich działalności będzie musiał ulec zmianie.

Wdrożenie projektowanych przepisów nie spowoduje obciążeń administracyjnych mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców z wyjątkiem operatorów systemu kaucyjnego, o ile spełniają oni kryteria średniego przedsiębiorcy. Przewidywany obrót operatorów systemu kaucyjnego (100-200 mln zł) stanowi obrót dopuszczalny do spełnienia kryteriów średniego przedsiębiorcy. W związku z tym wejście w życie przepisów projektowanej ustawy będzie obciążeniem dla średnich przedsiębiorców, ale będzie to dotyczyć jedynie operatorów systemu kaucyjnego, których jest obecnie w Polsce jedynie siedmiu. Jeśli chodzi o pozostałych przedsiębiorców, to ich sytuacja wręcz się poprawi. Jeśli bowiem zajmują się działalnością związaną z handlem detalicznym artykułami spożywczymi, to zostaną oni uwolnieni od obowiązku organizowania systemu zwrotów kaucji na terenie zarządzanych przez siebie sklepów.

Projekt ustawy jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795 i 1826 oraz z 2026 r. poz. 507).

Przedmiot projektu ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Osiągnięcie celu ustawy nie jest możliwe za pomocą innych środków, ponieważ wadliwości i szkodliwości systemu kaucyjnego nie da się usunąć w żaden inny sposób jak tylko poprzez jego całkowitą likwidację.

Projekt nie zawiera przepisów regulacyjnych i nie określa wymogów dotyczących świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 334, z 2025 r. poz. 619).

Projektowana ustawa nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych i nie podlega notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

KONFEDERACJA
WOLNOŚĆ I NIEPODLEGŁOŚĆ

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)
projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw.

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Grzegorz Płaczek

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Projekt ustawy zakłada likwidację systemu kaucyjnego w Polsce poprzez zmianę ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Dzięki proponowanym zmianom w tych ustawach dojdzie do całkowitej likwidacji systemu kaucyjnego, który okazał się wysoce niewydolnym i nieefektywnym rozwiązaniem problemu segregacji odpadów. Mechanizm zwrotów kaucji obciąża obywateli koniecznością bardzo niewygodnej, niepraktycznej i czasochłonnej segregacji, by odzyskać włożone w zakupy pieniądze. Ponadto system kaucyjny uderza w seniorów i osoby z niepełnosprawnościami oraz ograniczeniami mobilności, a w praktyce prowadzi do tego, że wiele polskich rodzin musi ponosić dodatkowe koszty zakupu napojów w puszkach i butelkach. Wreszcie system zwrotów kaucji w sposób znaczący zmniejsza dochody gmin z tytułu recyklingu, prowadząc do wzrostu cen za wywożenie odpadów. Według raportu Waste2Economy[1] w związku z wprowadzeniem systemu kaucyjnego, realna utrata dochodów instalacji do sortowania odpadów związanych ze sprzedażą PET-ów i odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling będzie wynosić około 336 mln zł rocznie. Natomiast w przypadku puszek aluminiowych realna utrata dochodów instalacji do sortowania odpadów związanych z ich sprzedażą oraz odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling wyniesie około 127 mln zł rocznie. W razie zwiększenia efektywności systemu kaucyjnego łącznie szacowana realna utrata przychodów wszystkich instalacji do sortowania odpadów w Polsce związana ze sprzedażą butelek PET i puszek aluminiowych oraz odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling będzie na poziomie około 576 mln zł rocznie. W perspektywie 10 lat jest zatem to strata na poziomie około 5,76 mld zł.

[1](https://wastetoeconomy.com/skutki-ekonomiczne-wprowadzenia-systemu-kaucyjnego-dla-instalacji-do-sortowania-odpadow-komunalnych/ dostęp: 7.03.2026)

Z kolei raport „System bez wykluczeń", przygotowany przez Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA[2] prognozuje, że brak mechanizmów kompensacyjnych systemu kaucyjnego może oznaczać dla samorządów straty sięgające nawet 6 miliardów złotych. W dłuższej perspektywie grozi to albo dalszym wzrostem opłat dla mieszkańców, albo ograniczeniem zakresu usług komunalnych. Głównym powodem tego stanu rzeczy jest to, że szkło pozostaje zasadniczo w kompetencjach gmin (system kaucyjny w odniesieniu do szkła jest dobrowolny), a jego obsługa może być nawet sześć–siedem razy droższa niż aluminium.

Uchylenie systemu kaucyjnego przyniesie natychmiastową ulgę finansową dla konsumentów. Przeciętna rodzina odzyska od 240 do 300 złotych rocznie, które obecnie zamrażane są w formie kaucji. W większości przypadków pieniądze te są tracone bezpowrotnie z powodu braku dostępu do punktów zwrotu, względnie uciążliwego dostępu do nich, awaryjności systemu i jego niepewności. Często wskazywanym problemem jest fakt, że automaty przyjmują tylko idealnie wyprofilowane butelki, a niewielkie zgniecenia już powodują ich odrzucenie.

Projekt likwiduje mechanizm wykluczenia społecznego, który dotykał przede wszystkim seniorów, osoby z niepełnosprawnościami oraz mieszkańców terenów wiejskich, czyli grupy, które mają bardzo utrudnioną możliwość korzystania z systemu zwrotów opakowań, skoncentrowanego w dużych aglomeracjach. Niekiedy dostęp seniora do mechanizmu zwrotu butelek kaucyjnych jest wręcz niemożliwy.

Jednocześnie należy wskazać, że uchylenie systemu kaucyjnego może początkowo wpłynąć na obniżenie poziomu selektywnej zbiórki butelek PET i puszek. Projektodawcy uważają, że efekt ten będzie przejściowy i może być skompensowany przez wzmocnienie gminnej zbiórki selektywnej oraz dalsze funkcjonowanie rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Projekt nie generuje bezpośrednich kosztów dla budżetu państwa. System kaucyjny jest finansowany przez producentów i konsumentów, a nie z środków publicznych.

Ze względu na to, że system kaucyjny przestanie funkcjonować, to zezwolenia wydane operatorom tego systemu wygasną. Obywatele nie będą ponosili kaucji przy zakupie napojów. Obowiązek selektywnej zbiórki opakowań pozostanie w gestii gminnego systemu gospodarki odpadami oraz w ramach rozszerzonej odpowiedzialności producenta (art. 14a–17 ustawy 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi). Obowiązek prowadzenia selektywnej zbiórki przez sklepy wielkopowierzchniowe (powyżej 2000 m²) zostanie utrzymany.

Przepisy przejściowe (art. 5 projektu) zapewniają okres 6 miesięcy na:
– rozliczenie pobranej kaucji przez operatorów z jednostkami handlu;
– zwrot kaucji przez konsumentów, którzy zapłacili kaucję przed wejściem w życie ustawy;
– wygaśnięcie umów między operatorami, sklepami i producentami;

[2](https://eko-unia.org.pl/wp-content/uploads/2025/10/2025_10_ANALIZA-WPLYWU_System-bez-wykluczen_Lachowicz.pdf; https://www.green-news.pl/4477-system-kaucyjny-oplaty-koszty-wzrost-gminy-styczen-2026; https://espresso.com.pl/system-kaucyjny-juz-dziala-gminy-licza-straty-mieszkancy-placa-wiecej-za-smieci/ dostęp: 7.03.2026),

– zakończenie postępowań administracyjnych wszczętych pod rządami dotychczasowych przepisów.
Utrzymanie systemu kaucyjnego będzie skutkować:
– dalszym wzrostem wykluczenia społecznego i obciążeń finansowych konsumentów;
– pogłębianiem strat finansowych gmin (łącznie do 6 mld zł w perspektywie 10 lat) i dalszym wzrostem opłat za odpady;
– utrzymywaniem nieefektywnego systemu o niskiej akceptacji społecznej (tylko 12,1% użytkowników);
– dalszymi kosztami administracyjnymi i logistycznymi dla przedsiębiorców.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- **Nie**

Nie rozważano żadnych rozwiązań alternatywnych, ponieważ wadliwości i szkodliwości systemu kaucyjnego nie da się usunąć w żaden inny sposób jak tylko poprzez jego całkowitą likwidację. Wszelkie rozwiązania pośrednie nie mają sensu i spowodują jeszcze większy chaos prawny. Należy dążyć do zwiększenia skuteczności tradycyjnego systemu selektywnej zbiórki odpadów, a nie wprowadzać rozwiązania, które stanowią wyłom w dotychczasowych mechanizmach, są niezrozumiałe dla obywateli i powodują zbędne zamieszanie gospodarcze i prawne.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy zakłada likwidację systemu kaucyjnego w Polsce poprzez zmiany w:
- ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 619);
- ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2025 r. poz. 733);
- ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, 894, 896, 1203, 1541, 1811 oraz z 2026 r. poz. 507);
- ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, 1597, 1688, 1852, 2029, z 2024 r. poz. 1834, 1911, 1914, z 2025 r. poz. 1812 oraz z 2026 r. poz. 174).

Dzięki proponowanym zmianom w tych ustawach dojdzie do całkowitej likwidacji systemu kaucyjnego, który okazał się wysoce niewydolnym i nieefektywnym rozwiązaniem problemu segregacji odpadów. Projektowana ustawa uchyla przepisy regulujące mechanizm pobierania i zwracania kaucji oraz funkcjonowanie operatorów systemu kaucyjnego, zachowując jednocześnie klasyfikację opakowań na napoje oraz obowiązki ewidencyjne wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje.

Projekt jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Realizuje zasadę ochrony własności (art. 64), zasadę proporcjonalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej (art. 22) oraz zasadę ochrony konsumentów (art. 76) poprzez likwidację regulacji, która w praktyce działa jako ukryta opłata obciążająca zwłaszcza najuboższe grupy społeczne.

Projektodawcy składają niniejszy projekt, zaznaczając, że uchylenie systemu kaucyjnego nie stoi w zasadzie w sprzeczności do celów wyznaczonych w art. 50 rozporządzenia PPWR (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych), które od 12 sierpnia 2026 r. będzie bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. System kaucyjny stanowi bowiem tylko jedną z wielu metod osiągnięcia celu wskazanego w rozporządzeniu.

Po pierwsze - rozporządzenie PPWR nie może być interpretowane w ten sposób, że stanowi przejaw nadmiernej ingerencji instytucji Unii Europejskiej w kompetencje państw członkowskich w zakresie organizacji gospodarki odpadami. Zatem interpretacja w kierunku narzucenia jednego, konkretnego instrumentu (systemu kaucyjnego) zamiast pozostawienia państwom członkowskim swobody w wyborze metod osiągania celów środowiskowych narusza zasadę pomocniczości (art. 5 ust. 3 TUE).

Po drugie - PPWR wpisuje się w szerszą tendencję regulacyjną Unii Europejskiej, która konsekwentnie podnosi koszty życia obywateli państw członkowskich, a zatem powinno być interpretowane zwężająco. System kaucyjny dołącza do rosnącej listy obciążeń: systemu handlu emisjami dla budynków i transportu (ETS2), zaostrzonych norm emisji CO_2 dla pojazdów, zakazu rejestracji nowych samochodów spalinowych od 2035 r. oraz coraz bardziej restrykcyjnych wymogów pakietu Fit for 55. Wszystkie te regulacje, choć uzasadniane celami klimatycznymi, w praktyce obniżają poziom życia obywateli i konkurencyjność europejskiej gospodarki.

Po trzecie - cele środowiskowe mogą być osiągane innymi metodami. Polska posiada rozbudowany system selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, działający w ramach gminnego systemu gospodarki odpadami. Wzmocnienie tego systemu – zarówno w wymiarze infrastrukturalnym, jak i edukacyjnym – jest mniej kosztowne i bardziej sprawiedliwe niż narzucanie systemu kaucyjnego, który w warunkach polskich generuje wykluczenie i nieefektywność. Ponadto nic nie stoi na przeszkodzie, by w drodze ustawy wprowadzić na terenie Polski ogólnokrajową sieć skupów plastiku dla osób fizycznych, finansowanej w ramach istniejącego mechanizmu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP). Model ten nawiązuje do utrwalonej w polskiej praktyce instytucji skupu złomu i makulatury, rozszerzając ją o tworzywa sztuczne i aluminium. Jego zasadnicza przewaga polega na odwróceniu logiki systemu kaucyjnego: obywatel nie musi najpierw finansować systemu z własnej kieszeni, aby następnie odzyskiwać własne pieniądze w uciążliwej procedurze zwrotu, lecz otrzymuje wynagrodzenie za dostarczenie posortowanych odpadów. Będzie to dużo wygodniejsza dla obywateli forma rozwiązania problemów środowiskowych. System kaucyjny powoduje bowiem znaczną uciążliwość społeczną, a sam proces oddawania zwrotnych butelek jest bardzo czasochłonny i zupełnie niepraktyczny. Dotyka to w szczególności osób pracujących i większych gospodarstw domowych. W przypadku takich osób zwyczajnie nie ma czasu na przeprowadzanie procesu segregacji butelek i zanoszenie ich do punktów zwrotu. Polscy obywatele są zirytowani nowym obowiązkiem, na który nie mają ani czasu, ani chęci, zwłaszcza że i tak narzuconych im jest szereg norm środowiskowych, konieczność segregacji odpadów, a ponadto płacą oni wysokie rachunki za energię elektryczną, gaz, wodę itd. W Polsce od lat funkcjonuje sukcesywnie rozszerzany system zbiórki odpadów. Obecnie wyróżniamy aż sześć frakcji

zbierania odpadów: papier, metale i tworzywa sztuczne, szkło, odpady biodegradowalne, odpady zmieszane oraz odpady wielkogabarytowe. System kaucyjny stanowi swoistą wyrwę w tym systemie, zmieniając zakorzenione nawyki społeczne.

Po czwarte – niezależnie od powyższego Polska powinna aktywnie dążyć do zmiany rozporządzenia PPWR na forum Rady Unii Europejskiej. W debacie nad PPWR szereg państw członkowskich zgłaszało zastrzeżenia co do proporcjonalności narzucanych środków. Uchwalenie niniejszego projektu byłoby sygnałem politycznym, że Polska jest gotowa bronić interesów swoich obywateli nawet kosztem ewentualnego, krótkoterminowego konfliktu z instytucjami UE.

Projektodawcy podkreślają, że ewentualna procedura naruszeniowa nie jest konsekwencją automatyczną – wymaga decyzji politycznej Komisji Europejskiej o wszczęciu postępowania, a następnie wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE. Proces ten trwa minimum 2–3 lata, co daje czas na znalezienie sojuszników w Radzie UE i renegocjację warunków rozporządzenia. Zdaniem projektodawców wejście w życie niniejszej ustawy nie wyczerpuje znamion przesłanek do wszczęcia procedury naruszeniowej.

Ze względu na to, że system kaucyjny przestanie funkcjonować, to zezwolenia wydane operatorom wygasną. Obywatele nie będą ponosili kaucji przy zakupie napojów. Obowiązek selektywnej zbiórki opakowań pozostanie w gestii gminnego systemu gospodarki odpadami oraz w ramach rozszerzonej odpowiedzialności producenta (art. 14a–17 ustawy). Obowiązek prowadzenia selektywnej zbiórki przez sklepy wielkopowierzchniowe (powyżej 2000 m²) zostanie utrzymany.

Przepisy przejściowe (art. 4 projektu) zapewniają okres 6 miesięcy na:
– rozliczenie pobranej kaucji przez operatorów z jednostkami handlu;
– zwrot kaucji przez konsumentów, którzy zapłacili kaucję przed wejściem w życie ustawy;
– wygaśnięcie umów między operatorami, sklepami i producentami;
– zakończenie postępowań administracyjnych wszczętych pod rządami dotychczasowych przepisów.

Ponadto przepisy przejściowe stanowią, zgodnie z zasadami prawidłowej techniki prawodawczej, że zmiany w ustawie o VAT wejdą w życie dopiero od 1 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, w którym ustawa weszła w życie.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy będzie miał pozytywne skutki społeczne. Polskie rodziny zostaną odciążone przez zdjęcie z nich uciążliwego i bezsensownego obowiązku gromadzenia pustych butelek w domach i mieszkaniach, gdzie niejednokrotnie brakuje miejsca. Ponadto niemający czasu ludzie pracy nie będą musieli chodzić lub jeździć do odległych sklepów w celu uzyskania zwrotu kaucji. Osoby niepełnosprawne i seniorzy odczują dodatkową ulgę z powodu zdjęcia z nich uciążliwości, której i tak często nie byli w stanie podołać, a przy tym w ich zasobach finansowych zachowane zostaną dodatkowe pieniądze. Ze względu na powrót wartościowych frakcji odpadów jak puszki i butelki PET do kompetencji gmin, dochody z recyklingu tych ostatnich wrócą do poprzedniego poziomu. To z kolei spowoduje spadek opłat za wywóz odpadów dla wszystkich mieszkańców kraju.

Znowelizowana ustawa będzie miała zatem pozytywny wpływ na obywateli Polski, w tym zwłaszcza na seniorów, niepełnosprawnych, ludzi pracy, rodziny wielodzietne i duże gospodarstwa domowe.

Ponadto przepisy przejściowe stanowią, zgodnie z zasadami prawidłowej techniki prawodawczej, że zmiany w ustawie o VAT wejdą w życie dopiero od 1 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, w którym ustawa weszła w życie.

Według raportu Waste2Economy, w związku z wprowadzeniem systemu kaucyjnego, realna utrata dochodów instalacji do sortowania odpadów związanych ze sprzedażą PET-ów i odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling będzie wynosić około 336 mln zł rocznie. Natomiast w przypadku puszek aluminiowych realna utrata dochodów instalacji do sortowania odpadów związanych z ich sprzedażą oraz odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling wyniesie około 127 mln zł rocznie. W razie zwiększenia efektywności systemu kaucyjnego łącznie szacowana realna utrata przychodów wszystkich instalacji do sortowania odpadów w Polsce związana ze sprzedażą butelek PET i puszek aluminiowych oraz odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling będzie na poziomie około 576 mln zł rocznie. W perspektywie 10 lat jest to strata na poziomie ok. 5,76 mld zł. Z kolei raport „System bez wykluczeń", przygotowany przez Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA, prognozuje, że brak mechanizmów kompensacyjnych systemu kaucyjnego może oznaczać dla samorządów straty sięgające nawet 6 miliardów złotych.

Wejście w życie przepisów projektowanej ustawy pozwoli na uniknięcie tych kosztów, a więc będzie miało to bardzo pozytywny wpływ na wszystkie polskie gminy oraz ich mieszkańców.
Operatorzy systemu kaucyjnego – siedem spółek o łącznym kapitale zakładowym co najmniej 35 milionów złotych – utracą podstawę prawną prowadzenia działalności. Przepisy przejściowe (6 miesięcy) dają im czas na rozliczenie zobowiązań. Nie można wykluczyć roszczeń odszkodowawczych ze strony operatorów systemu kaucyjnego, którzy ponieśli nakłady na dostosowanie do systemu. Projektodawcy uznają, że koszty te są niższe niż koszty dalszego utrzymywania nieefektywnego systemu.

Szacunkowe, łączne roszczenia operatorów można wyceniać na podstawie poczynionych przez nich nakładów oraz inwestycji na kwotę od 100 do 500 mln zł. Prawdopodobieństwo wygranej jest jednak dla nich bardzo niskie. Realna kwota, która może zostać zasądzona, to maksymalnie 50 mln zł łącznie. Wynika to z tego, że projekt ustawy przewiduje 6 miesięczny okres przejściowy po wejściu w życie jej przepisów. Licencje udzielone operatorom nie mają ponadto gwarancji tego, że są dane na zawsze. Orzecznictwo również sceptycznie podchodzi do roszczeń związanych z likwidacją koncesji, pozwoleń, uprawnień itd., zasądzając ograniczone kwoty (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie I Wydział Cywilny z dnia 15 marca 2017 r., sygn. akt I ACa 2124/15; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt VI ACa 636/13; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2016 r., sygn. akt IV CSK 26/16). Państwo odpowiada w zasadzie tylko za bezpośrednie straty, a te będą zmniejszone o zyski związane z rozliczaniem systemu kaucyjnego jeszcze przez pół roku od wejścia w życie ustawy, która i tak wchodzi z zasadniczym 6-miesięcznym *vacatio legis*. Nawet przy przyjęciu założenia, że operatorzy otrzymają 100 mln zł z tytułu

odszkodowań, co wydaje się zupełnie nierealne, to kwota ta i tak stanowi niewielki odsetek miliardowych oszczędności gmin związanych ze zniesieniem systemu kaucyjnego.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

System kaucyjny generuje koszty na każdym szczeblu jego uczestników:

Konsumenci ponoszą koszt kaucji w wysokości 50 groszy za każdą butelkę PET i puszkę. Przy przeciętnym zużyciu 120–150 opakowań jednorazowych rocznie na osobę, rodzina czteroosobowa zamraża w kaucjach około 240–300 zł rocznie. Są to środki, które często nie wracają z powodu braku punktów zwrotu w pobliżu miejsca zamieszkania, awarii automatów lub niezgodności kodów kreskowych.

Małe i średnie sklepy zostały zmuszone do pełnienia funkcji punktów zbiórki odpadów. Koszt dostosowania pojedynczego sklepu szacowany jest na 5–15 tysięcy złotych. Tymczasem cały sektor handlu detalicznego jest już zadłużony na kwotę przekraczającą 2,6 miliarda złotych. Dla właściciela sklepu o powierzchni 200 m² wymogi sanitarne i logistyczne związane z magazynowaniem brudnych opakowań są niewykonalne bez rezygnacji z części powierzchni sprzedażowej.

Gminy tracą przychody z selektywnej zbiórki surowców wtórnych. Butelki PET i puszki aluminiowe stanowiły najbardziej wartościową frakcję odpadów, która finansowała infrastrukturę recyklingu. Ich wyjęcie z gminnej kompetencji prowadzi do wzrostu opłat za gospodarkę odpadami – ciężar ponoszą ponownie mieszkańcy. Ci ostatni płacą zatem nie tylko za kaucję, ale też większe stawki za wywożenie odpadów. Jeśli chcą zwrócić kaucję, to muszą tracić czas na uciążliwe i niepraktyczne gromadzenie i oddawanie butelek. Większych opłat za wywożenie odpadów nikt jednak mieszkańcom nie zwróci. Dotyczy to zarówno małych, jak i dużych miast oraz gmin, gdzie opłaty za wywóz śmieci znacząco wzrosły, często o ponad 10%, przy wskaźniku inflacji CPI utrzymującym się od kilku miesięcy poniżej 3% - według danych GUS. Tytułem przykładu wymienić można:

- małą gminę Kobiór, gdzie opłata wzrosła z 35 zł do 39 zł za osobę;

- średnią gminę Krupski Młyn, gdzie opłata wzrosła z 35 zł do 40 zł za osobę;

- miasto Kraków, gdzie opłata wzrosła dla odpadów segregowanych z 27 zł do 35 zł, a dla śmieci niesegregowanych z 54 zł do 70 zł;

- miasto stołeczne Warszawa, gdzie opłata wzrosła z 91 zł do 107 zł dla domów jednorodzinnych, a dla domów wielorodzinnych z 60 zł do 85 zł.

Wszystkie powyższe podmioty odniosą korzyści ze zniesienia systemu kaucyjnego. W przypadku gospodarstw domowych (czteroosobowych) będą to oszczędności rzędu kilkuset zł rocznie ze względu na brak kaucji za butelki PET i puszki oraz niższe opłaty za wywóz odpadów. W przypadku gmin będą to oszczędności rzędu setek milionów złotych rocznie i wielu miliardów złotych w perspektywie 10 lat.

Jedyną grupą, która w sposób negatywny odczuje skutki nowej regulacji, będą operatorzy systemu kaucyjnego, czyli: Zwrotka S.A., PolKa S.A., OK Operator Kaucyjny S.A., Eko-Operator S.A., Reselekt S.A., Polski System Kaucyjny S.A., Kaucja.PL – Krajowy System

Kaucyjny S.A. Podmioty te stracą podstawę prawną swojej działalności, więc najpewniej będą musiały zostać zlikwidowane. Projektodawcy przewidzieli jednak długie *vacatio legis* dla ustawy oraz równie długi okres przejściowy po wejściu jej w życie. Pozwoli to operatorom na optymalizację swoich planów gospodarczych oraz minimalizację strat. Roszczenia odszkodowawcze tych podmiotów nie stanowią jednak zasadniczego zagrożenia dla interesów Skarbu Państwa ze względu na brak podstaw prawnych do dochodzenia czegoś więcej niż rzeczywiste poniesione straty oraz praktykę orzeczniczą polskich sądów, które interpretują przepisy w sposób zwężający.

Źródła: Raport Waste2Economy; raport „System bez wykluczeń", przygotowany przez Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie I Wydział Cywilny z dnia 15 marca 2017 r., sygn. akt I ACa 2124/15; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt VI ACa 636/13; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2016 r., sygn. akt IV CSK 26/16.

Linki do źródeł: https://wastetoeconomy.com/skutki-ekonomiczne-wprowadzenia-systemu-kaucyjnego-dla-instalacji-do-sortowania-odpadow-komunalnych/ (dostęp: 7.03.2026);

https://eko-unia.org.pl/wp-content/uploads/2025/10/2025_10_ANALIZA-WPLYWU_System-bez-wykluczen_Lachowicz.pdf;

https://www.green-news.pl/4477-system-kaucyjny-oplaty-koszty-wzrost-gminy-styczen-2026;

https://espresso.com.pl/system-kaucyjny-juz-dziala-gminy-licza-straty-mieszkancy-placa-wiecej-za-smieci/ (dostęp: 7.03.2026).

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Dla gmin uchylenie systemu oznacza powrót PET i aluminium do strumienia gminnej zbiórki selektywnej, co poprawi ekonomikę sortowni i pozwoli na stabilizację oraz obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami dla osób fizycznych. Obywatele skorzystają na zniesieniu systemu kaucyjnego również poprzez brak konieczności zwrotu butelek i puszek w celu odzyskania założonej kaucji. Zostało to już wyjaśnione w poprzednich punktach wraz z kwotami i źródłami danych.

Projekt nie generuje bezpośrednich kosztów dla budżetu państwa. System kaucyjny jest finansowany przez producentów i konsumentów, a nie z środków publicznych.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie generuje dodatkowych kosztów dla budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wręcz przeciwnie – projekt doprowadzi do znacznego wzrostu dochodów własnych gmin w Polsce. System kaucyjny jest finansowany przez producentów i konsumentów, a nie z środków publicznych, więc też jego likwidacja nie wpłynie w negatywny sposób na budżet państwa czy budżet jednostek samorządu terytorialnego.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

- **Nie**

Projekt nie spełnia przesłanek żadnej z procedur notyfikacyjnych.

Nie określa planu pomocy państwa (art. 108 ust. 3 TFUE) – uchyla regulację rynkową bez dotacji/subsydiów.

Nie zawiera przepisów technicznych (dyrektywa 2015/1535) – brak norm jakościowych/produktowych.

Nie dotyczy kompetencji EBC (art. 127 ust. 4 TFUE) – brak regulacji monetarnych.

Nie ma zastosowania do usług transgranicznych (dyrektywa 2006/123/WE) – zbiórka odpadów krajowa.

Nie ustanawia przepisów mające zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców w myśl art. 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).

Nie tworzy prawodawstwa dotyczącego informacji na temat żywności – art. 45 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. Urz. UE L 304 z 22.11.2011, str. 18, ze zm.).

Nie jest przedmiotem harmonizacji prawa państw członkowskich UE – art. 114 ust. 5–7 TFUE.

Nie ustanawia niektórych środków ochronne w dziedzinie ochrony konsumenta – art. 169 ust. 4 TFUE.

Nie wprowadza niektórych środków ochronnych w dziedzinie środowiska – art. 193 TFUE.

Nie dotyczy innych dziedzin (np. żywność, harmonizacja), ponieważ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko nie jest bezpośrednio stosowana, a więc nie ma podstawy prawnej do jej notyfikacji w myśl prawa UE. Dyrektywy implementuje się krajowo bez notyfikacji KE (w przeciwieństwie do rozporządzeń technicznych), a Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych jest w zakresie art. 50 bezpośrednio stosowany od 12 sierpnia 2026 roku, co oznacza brak obowiązku notyfikacji.

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- **Tak**

Projekt ustawy nie zawiera przepisów określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej z jednym wyjątkiem, który dotyczy operatorów systemu kaucyjnego. W zakresie operatorów projekt uchyla przepisy, na podstawie których zostali oni powołani i prowadzi do odebrania im licencji z racji tego, że dalsza ich działalność będzie pozbawiona podstawy prawnej i nie będzie miała racji bytu w społeczno-gospodarczym systemie obowiązującym w Polsce. System kaucyjny zostanie bowiem efektywnie zlikwidowany po wejściu w życie niniejszej ustawy. W celu ochrony interesów operatów systemu kaucyjnego ustawa wejdzie w życie w 6 miesięcy po dniu ogłoszenia, a ponadto ustawa przewiduje 6 miesięczny okres przejściowy, dzięki któremu operatorzy będą mogli rozliczyć zobowiązania oraz przygotować się do zakończenia swojej działalności.

Operatorzy systemu kaucyjnego (Zwrotka S.A., PolKa S.A., OK Operator Kaucyjny S.A., Eko-Operator S.A., Reselekt S.A., Polski System Kaucyjny S.A., Kaucja.PL – Krajowy System Kaucyjny S.A.), którzy uzyskali status licencjonowanych spółek z kapitałem zakładowym minimum 5 milionów złotych każda, będą musieli zostać zlikwidowani lub też przedmiot ich działalności będzie musiał ulec zmianie.

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- **Tak**

Wdrożenie projektowanych przepisów nie spowoduje obciążeń administracyjnych mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców z wyjątkiem operatorów systemu kaucyjnego, o ile spełniają oni kryteria średniego przedsiębiorcy.

Przewidywany obrót operatorów systemu kaucyjnego (100-200 mln zł) stanowi obrót dopuszczalny do spełnienia kryteriów średniego przedsiębiorcy. W związku z tym wejście w życie przepisów projektowanej ustawy będzie obciążeniem dla średnich przedsiębiorców, ale będzie to dotyczyć jedynie operatorów systemu kaucyjnego, których jest obecnie w Polsce jedynie siedmiu.

Jeśli chodzi o pozostałych przedsiębiorców, to ich sytuacja wręcz się poprawi. Jeśli bowiem zajmują się działalnością związaną z handlem detalicznym artykułami spożywczymi, to zostaną oni uwolnieni od obowiązku organizowania systemu zwrotów kaucji na terenie zarządzanych przez siebie sklepów.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

- **Nie**

KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

Warszawa, 20 sierpnia 2026 r.

BEOS-WPEiM-2049/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.263.11.2026
Data wpływu 20.08.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Płaczek)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

1.1. Projekt ustawy zmierza do nowelizacji przepisów regulujących funkcjonowanie w Polsce systemu kaucyjnego zawartych w czterech ustawach: ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi[1] (dalej: ustawa o gospodarce opakowaniami), ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[2] (dalej: ustawa o utrzymaniu czystości), ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[3] (dalej: ustawa o podatku VAT) i w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[4] (dalej: ustawa o odpadach).

1.2. Projektowane zmiany ustawy o gospodarce opakowaniami zmierzają do wykreślenia z niej przepisów tworzących i określających funkcjonowanie systemu kaucyjnego. Obecnie jednym z przedmiotów regulacji tej ustawy są „zasady działania systemu kaucyjnego w gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi" (art. 1 ust. 1 pkt 5 ustawy o gospodarce opakowaniami). Projekt ustawy przewiduje uchylenie tego przepisu. Z ustawy tej mają zostać

[1] Dz. U. z 2026 r. poz. 619.
[2] Dz. U. z 2025 r. poz. 733, ze zm.
[3] Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.
[4] Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.

również wykreślone definicje ustawowe zawarte w jej art. 8, właściwe dla systemu kaucyjnego, w tym definicje „kaucji", „nieodebranej kaucji", „systemu kaucyjnego", „uruchomienia systemu kaucyjnego" i „użytkownika końcowego".

Projekt ustawy przewiduje także uchylenie art. 21a ustawy o gospodarce opakowaniami, który nakłada na wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje obowiązek osiągania określonych minimalnych poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych. Obecnie, w odniesieniu do wskazanych kategorii opakowań, do osiągniętych poziomów selektywnego zbierania wlicza się opakowania i odpady opakowaniowe zebrane w ramach systemu kaucyjnego. Uchylone mają zostać również przepisy określające sposób obliczania wymaganych poziomów selektywnego zbierania. Zniesienie omawianego art. 21a ustawy o gospodarce opakowaniami, wynikające z projektowanej likwidacji systemu kaucyjnego, pociąga za sobą konieczność uchylenia lub zmiany pozostałych przepisów tej ustawy odwołujących się do określonych w nim obowiązków.

W konsekwencji nowelizowane są m.in. przepisy dotyczące opłaty produktowej. Z art. 34-37 ustawy o gospodarce opakowaniami mają zostać wykreślone przepisy określające zasady ponoszenia opłaty produktowej przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje i podmioty reprezentujące, w przypadku nieosiągnięcia wymaganych poziomów selektywnego zbierania. Uchylona ma zostać też maksymalna stawka opłaty produktowej, wynosząca 25 zł za 1 kg, stosowana w przypadku niewykonania obowiązków określonych w art. 21a omawianej ustawy.

Najdalej idącą zmianą jest uchylenie całego rozdziału 6b „System kaucyjny", obejmującego art. 40g-art. 40p ustawy o gospodarce opakowaniami. Rozdział ten tworzy ramy prawne systemu kaucyjnego funkcjonującego w Polsce. Określa m.in. jego zasięg terytorialny, wymóg zapewnienia powszechnego i równego dostępu do tego systemu, możliwość zwrotu kaucji bez okazania dowodu zakupu oraz wymagania stawiane podmiotowi reprezentującemu prowadzącemu ten system. Wraz z uchyleniem rozdziału 6b ustawy o gospodarce opakowaniami, mają zostać usunięte przepisy regulujące tworzenie i prowadzenie systemu kaucyjnego przez podmioty reprezentujące oraz uczestnictwo w nim wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje (art. 40g i 40h ustawy o gospodarce opakowaniami). Uchylone mają być również przepisy określające zadania podmiotu reprezentującego obejmujące m.in. odbieranie i transport opakowań i odpadów opakowaniowych, prowadzenie ewidencji i sprawozdawczości, rozliczanie kaucji oraz finansowanie kosztów zbiórki (art. 40i ustawy o gospodarce opakowaniami). Uchylone mają zostać też przepisy dotyczące zezwoleń na prowadzenie systemu kaucyjnego oraz nadzoru nad prawidłowością jego funkcjonowania i cofania zezwoleń (art. 40j i art. 40k ustawy o gospodarce opakowaniami). W konsekwencji przestanie obowiązywać procedura uzyskiwania zezwolenia ministra właściwego do spraw klimatu oraz regulacje określające treść takiego zezwolenia, w tym zasady pobierania

i zwracania kaucji, odbioru opakowań i odpadów opakowaniowych oraz rozliczeń pomiędzy uczestnikami systemu. Uchyleniu podlegać mają też art. 40l-40p ustawy o gospodarce opakowaniami dotyczące m.in. oznakowania opakowań objętych systemem kaucyjnym, wysokości kaucji oraz prowadzenia ewidencji i obowiązków sprawozdawczych. Oznacza to rezygnację z obowiązku umieszczania na opakowaniach oznakowania wskazującego na objęcie ich systemem kaucyjnym i określającego wysokość kaucji, jak również z regulacji ustanawiającej maksymalną wysokość kaucji na poziomie 2 zł.

Projekt ustawy usuwa również obowiązki jednostek handlu detalicznego i hurtowego związane z uczestnictwem w systemie kaucyjnym. Uchyleniu podlegać ma art. 44 ustawy o gospodarce opakowaniami nakładający obowiązki pobierania i zwracania kaucji oraz przyjmowania pustych opakowań i odpadów opakowaniowych. Obecnie przedsiębiorcy prowadzący jednostki handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 200 m² są zobowiązani uczestniczyć w systemie kaucyjnym co najmniej w zakresie pobierania i zwracania kaucji oraz zbierania pustych opakowań i odpadów opakowaniowych. Zmieniony ma zostać obowiązek dotyczący sklepów wielkopowierzchniowych. Przedsiębiorcy prowadzący jednostki handlu detalicznego o powierzchni powyżej 2000 m² nadal będą zobowiązani prowadzić na własny koszt selektywne zbieranie odpadów opakowaniowych po produktach znajdujących się w ich ofercie. Usunięte ma zostać ich dotychczasowe wyłączenie dotyczące opakowań objętych systemem kaucyjnym.

Uchylane są też przepisy dotyczące dokumentów potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych związanych z odpadami zbieranymi w systemie kaucyjnym, rocznych sprawozdań podmiotu reprezentującego, sprawozdań wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje oraz kontroli podmiotów reprezentujących przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 45b, art. 45c i art. 53b ustawy o gospodarce opakowaniami). Wszystkie te zmiany wynikają z likwidacji systemu kaucyjnego.

Analogiczny charakter ma nowelizacja przepisów o administracyjnych karach pieniężnych. Z art. 56 ustawy o gospodarce opakowaniami usuwane są przepisy dotyczące naruszenia obowiązków wynikających z systemu kaucyjnego, m.in. prowadzenia tego systemu bez zezwolenia, braku wymaganego oznakowania opakowań, niewykonywania obowiązków ewidencyjnych i sprawozdawczych oraz niepobierania lub niezwracania kaucji. Pozostać mają natomiast kary za niewykonanie obowiązków przez jednostki handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

1.3. Projektowane zmiany ustawy o utrzymaniu czystości również wynikają z projektowanej likwidacji systemu kaucyjnego. Polegają one na usunięciu z tej ustawy przepisów odnoszących się do tego systemu.

Uchylony ma zostać art. 3 ust. 2aa ustawy o utrzymaniu czystości, zgodnie z którym punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: PSZOK) mogą przyjmować opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem

kaucyjnym na podstawie umowy zawartej z podmiotem reprezentującym ten system. Zmiany obejmują również przepisy dotyczące sprawozdawczości dotyczącej gospodarowania odpadami komunalnymi. Uchylony ma zostać art. 9na ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości przewidujący, że w rocznych sprawozdaniach podmiotów prowadzących PSZOK nie uwzględnia się masy odpadów opakowaniowych zebranych w ramach systemu kaucyjnego. Analogicznie uchylony ma zostać art. 9nb ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości wyłączający z rocznych sprawozdań podmiotów zbierających odpady komunalne masę odpadów opakowaniowych objętych systemem kaucyjnym i odebranych w ramach tego systemu.

1.4. Projektowane zmiany w ustawie o podatku VAT również stanowią konsekwencję zakładanej likwidacji systemu kaucyjnego i zmierzają do usunięcia z tej ustawy przepisów dotyczących rozliczania podatku VAT związanych z funkcjonowaniem tego systemu. Obecnie ustawa o VAT przewiduje szczególne zasady opodatkowania kaucji za opakowania objęte systemem kaucyjnym, które nie zostały zwrócone, a podmiot reprezentujący pełni funkcję płatnika podatku od takich kaucji. Projekt przewiduje uchylenie tych regulacji, w tym przepisów określających podmiot reprezentujący jako płatnika podatku od kaucji pobranych za opakowania objęte systemem kaucyjnym, które nie zostały zwrócone.

1.5. Projektowane zmiany ustawy o odpadach również wynikają z zakładanej likwidacji systemu kaucyjnego i dotyczą przepisów regulujących jego funkcjonowanie w ramach Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO). Projekt ustawy przewiduje zmiany art. 45, art. 49, art. 50 i art. 52 ustawy o odpadach dotyczących m.in. usunięcia obowiązków rejestrowych podmiotów reprezentujących, w tym obowiązku zamieszczania informacji o rodzajach opakowań, dla których podmioty te tworzą system kaucyjny. Zmiany obejmują również art. 73 regulujący roczne obowiązki sprawozdawcze. Ze sprawozdań mają zostać usunięte m.in. informacje dotyczące masy opakowań i odpadów opakowaniowych zebranych w ramach systemu kaucyjnego i pobranych kaucji. Zmieniony ma być też art. 79 dotyczący danych gromadzonych w BDO przez usunięcie danych związanych z funkcjonowaniem systemu kaucyjnego.

1.6. Projekt ustawy przewiduje sześciomiesięczny okres przejściowy służący wygaszeniu systemu kaucyjnego. W tym czasie operatorzy mają rozliczyć pobrane kaucje z jednostkami handlowymi, odebrać opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym oraz dokonać rozliczeń finansowych z wprowadzającymi produkty w opakowaniach na napoje (art. 5 ust. 1 projektu ustawy projektu ustawy). Po upływie tego okresu wygasną zezwolenia na prowadzenie systemu kaucyjnego oraz umowy zawarte w związku z jego funkcjonowaniem (art. 5 ust. 2-3 projektu ustawy). Konsumenci, którzy zapłacili kaucję przed wejściem w życie projektowanej ustawy, zachowają przez sześć miesięcy możliwość zwrotu opakowań i odzyskania kaucji na dotychczasowych zasadach (art. 5 ust. 4-5 projektu ustawy). Do rozliczenia niektórych obowiązków

powstałych przed wejściem w życie ustawy oraz do wszczętych i niezakończonych spraw dotyczących systemu kaucyjnego mają być stosowane przepisy dotychczasowe (art. 5 ust. 5-7 projektu ustawy).

Ustawa ma wejść w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia, natomiast zmiany w ustawie o VAT od 1 stycznia następnego roku kalendarzowego (art. 7 projektu ustawy).

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1. Z punktu widzenia projektowanej ustawy kluczowe znaczenie ma:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylenia dyrektywy 94/62/WE[5] (dalej: rozporządzenie 2025/40),
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko[6] (dalej: dyrektywa 2019/904) i
- dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego[7] (dalej: dyrektywa 2015/1535).

2.2. Rozporządzenie 2025/40 ustanawia na poziomie UE zasady dotyczące gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, w tym ich zwrotu i selektywnego zbierania oraz funkcjonowania systemów kaucyjnych. Rozporządzenie to stosuje się od 12 sierpnia 2026 r., wiąże ono w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (art. 71 rozporządzenia 2025/40).

Artykuł 48 rozporządzenia 2025/40 ustanawia wymagania dotyczące systemów zwrotu i selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych. Zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia systemów i infrastruktury umożliwiających zwrot i selektywną zbiórkę wszystkich odpadów opakowaniowych od użytkowników końcowych, w celu zapewnienia odpowiedniego przetwarzania tych odpadów oraz ułatwienia przygotowania ich do ponownego użycia i recyklingu wysokiej jakości. Systemy te powinny obejmować całe terytorium państwa członkowskiego i wszystkie odpady opakowaniowe, zapewniać odpowiednią dostępność infrastruktury zbierania oraz funkcjonować na zasadach niedyskryminacyjnych, bez tworzenia przeszkód w handlu lub zakłóceń konkurencji.

Z punktu widzenia projektowanych przepisów przewidujących likwidację systemu kaucyjnego szczególne znaczenie ma art. 50 rozporządzenia 2025/40,

---

[5] ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/40/oj.
[6] ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/904/2026-08-12.
[7] ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2015/1535/oj.

regulujący systemy kaucyjne. Ustanawia on obowiązek osiągnięcia przez państwa członkowskie określonego poziomu selektywnej zbiórki wybranych opakowań na napoje i wskazuje system kaucyjny jako zasadniczy instrument służący realizacji tego obowiązku. Zgodnie z art. 50 ust. 1 rozporządzenia 2025/40 do 1 stycznia 2029 r. państwa członkowskie są zobowiązane wprowadzić środki niezbędne do zapewnienia selektywnej zbiórki co najmniej 90% rocznej masy dwóch kategorii opakowań udostępnionych po raz pierwszy na rynku danego państwa członkowskiego w danym roku kalendarzowym: jednorazowych butelek z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3 litrów oraz jednorazowych metalowych pojemników na napoje o pojemności do 3 litrów. W celu osiągnięcia tego poziomu państwa członkowskie mają wprowadzić środki zapewniające ustanowienie systemów kaucyjnych dla tych kategorii opakowań oraz pobieranie kaucji w punktach sprzedaży (art. 50 ust. 2 rozporządzenia 2025/40). System kaucyjny został zatem określony w rozporządzeniu 2025/40 jako zasadniczy instrument służący osiągnięciu wymaganego poziomu selektywnej zbiórki.

Podkreślenia wymaga fakt, że rozporządzenie 2025/40 przewiduje wyjątki od obowiązku objęcia systemem kaucyjnym wskazanych kategorii opakowań. Zgodnie z art. 50 ust. 3 tego rozporządzenia państwa członkowskie mogą zwolnić podmioty działające w sektorze hotelarskim, restauracyjnym i cateringowym (sektor HoReCa) z obowiązku pobierania kaucji, jeżeli opakowanie jest otwierane na terenie obiektu, produkt jest tam spożywany, a puste opakowanie kaucjonowane jest zwracane w tym samym obiekcie. Obowiązek ustanowienia systemu kaucyjnego nie obejmuje ponadto opakowań określonych kategorii produktów sektora wina i aromatyzowanych produktów sektora wina, określonych napojów fermentowanych, napojów spirytusowych oraz mleka i przetworów mlecznych. Państwa członkowskie mogą również zwolnić z systemu kaucyjnego jednorazowe butelki z tworzyw sztucznych i metalowe pojemniki na napoje o pojemności mniejszej niż 0,1 litra, jeżeli objęcie ich tym systemem nie jest wykonalne technicznie (art. 50 ust. 4 rozporządzenia 2025/40).

Z punktu widzenia projektowanych przepisów istotne znaczenie ma możliwość zwolnienia państwa członkowskiego z obowiązku ustanowienia systemu kaucyjnego wynikającego z art. 50 ust. 2 rozporządzenia 2025/40, przewidziana w art. 50 ust. 5-7 tego rozporządzenia. Skorzystanie z tego wyjątku jest uzależnione od osiągnięcia przez państwo członkowskie odpowiednio wysokiego poziomu selektywnej zbiórki. Państwo członkowskie może zostać zwolnione z obowiązku ustanowienia systemu kaucyjnego dla danego formatu opakowań, jeżeli poziom selektywnej zbiórki tego formatu opakowań w 2026 r. wyniesie co najmniej 80% masy takich opakowań udostępnionych po raz pierwszy na terytorium tego państwa. Zwolnienie to może dotyczyć wyłącznie jednorazowych butelek na napoje z tworzyw sztucznych o pojemności do 3 litrów lub jednorazowych metalowych pojemników na napoje o pojemności do 3 litrów. W celu skorzystania z tej możliwości państwo członkowskie powinno, w terminie do 1 stycznia 2028 r., powiadomić Komisję o wniosku o zwolnienie oraz

przedłożyć jej plan wdrożenia przedstawiający strategię obejmującą konkretne środki, wraz z harmonogramem ich realizacji, zapewniające osiągnięcie 90% poziomu selektywnej zbiórki opakowań objętych tym obowiązkiem. Plan ten podlega kontroli Komisji. Jeżeli Komisja uzna, że nie spełnia on wymagań określonych w art. 50 ust. 5 rozporządzenia 2025/40, może zażądać jego zmiany. Wówczas państwo członkowskie jest zobowiązane przedstawić poprawiony plan w terminie 3 miesięcy od otrzymania wniosku Komisji o jego zmianę.

Możliwość odstąpienia przez państwo członkowskie od stosowania systemu kaucyjnego jest zatem uzależniona nie tylko od osiągnięcia przez to państwo w 2026 r. poziomu selektywnej zbiórki określonych rodzajowo opakowań[8], wynoszącego co najmniej 80% ich masy, lecz także od wykazania, że zastosowanie innych środków pozwoli na osiągnięcie, do 1 stycznia 2029 r., docelowego poziomu selektywnej zbiórki wynoszącego 90% masy tych opakowań. Zwolnienie nie ma charakteru bezwarunkowego. Jeżeli w państwie członkowskim korzystającym ze zwolnienia z systemu kaucyjnego poziom selektywnej zbiórki odpowiednich opakowań spadnie poniżej 90% i pozostanie poniżej tego poziomu przez trzy kolejne lata kalendarzowe, zwolnienie przestaje mieć zastosowanie. Państwo członkowskie będzie wówczas zobowiązane do ustanowienia systemu kaucyjnego do dnia 1 stycznia drugiego roku kalendarzowego następującego po roku, w którym Komisja powiadomiła je o utracie zwolnienia (art. 50 ust. 7 rozporządzenia 2025/40).

Artykuł 50 ust. 8 i 9 rozporządzenia 2025/40 przewiduje natomiast możliwość szerszego wykorzystywania systemów kaucyjnych przez państwa członkowskie. Mogą one zatem przyjmować rozwiązania wykraczające poza zakres obowiązkowego systemu kaucyjnego określony w art. 50 ust. 1 tego rozporządzenia. Zgodnie z art. 50 ust. 8 rozporządzenia 2025/40 mają one dążyć do ustanowienia i utrzymania systemów kaucyjnych w szczególności w odniesieniu do jednorazowych szklanych butelek na napoje oraz kartonów na napoje. Mają również dążyć do zapewnienia, aby systemy kaucyjne obejmujące opakowania jednorazowego użytku, w szczególności jednorazowe szklane butelki na napoje, były w równym stopniu dostępne dla opakowań wielokrotnego użytku, o ile jest to technicznie i ekonomicznie wykonalne. Ponadto, przy poszanowaniu ogólnych zasad ustanowionych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz zgodnie z rozporządzeniem 2025/40, państwa członkowskie mogą objąć systemem kaucyjnym opakowania wyłączone z obowiązkowego systemu na podstawie art. 50 ust. 4 tego rozporządzenia, a także opakowania innych produktów lub opakowania wykonane z innych materiałów (art. 50 ust. 9 rozporządzenia 2025/40). Przepisy te potwierdzają, że określony w art. 50 ust. 1 rozporządzenia 2025/40 zakres przedmiotowy opakowań podlegających obowiązkowemu systemowi kaucyjnemu nie ogranicza

[8] Jednorazowych butelek na napoje z tworzyw sztucznych o pojemności do 3 litrów lub jednorazowych metalowych pojemników na napoje o pojemności do 3 litrów.

możliwości ustanowienia przez państwa członkowskie systemów kaucyjnych obejmujących również inne rodzaje opakowań.

Rozporządzenie 2025/40 określa również wymagania dotyczące organizacji systemów kaucyjnych. Państwa członkowskie mają zapewnić, aby systemy kaucyjne ustanowione na podstawie art. 50 ust. 2 po wejściu w życie tego rozporządzenia [9] spełniały, od 1 stycznia 2029 r., minimalne wymagania określone w załączniku X (art. 50 ust. 11 rozporządzenia 2025/40). Odmiennie uregulowano sytuację systemów kaucyjnych ustanowionych przed wejściem w życie tego rozporządzenia. Jeżeli systemy te osiągną do 1 stycznia 2029 r. wymagany poziom selektywnej zbiórki wynoszący 90%, nie podlegają obowiązkowi dostosowania do minimalnych wymagań określonych w załączniku X. Państwa członkowskie mają jednak dążyć do zapewnienia ich zgodności z tymi wymaganiami przy pierwszym przeglądzie tych systemów. Jeżeli natomiast istniejący system kaucyjny nie osiągnie do 1 stycznia 2029 r. poziomu selektywnej zbiórki wynoszącego 90%, powinien zostać dostosowany do minimalnych wymagań określonych w załączniku X najpóźniej do 1 stycznia 2035 r.

2.3. Z punktu widzenia projektu ustawy znaczenie ma również dyrektywa 2019/904 ustanawiająca wymagania dotyczące ograniczania wpływu niektórych produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na środowisko. W kontekście projektowanej likwidacji systemu kaucyjnego należy przede wszystkim uwzględnić art. 9 tej dyrektywy ustanawiający obowiązkowe poziomy selektywnej zbiórki jednorazowych butelek na napoje z tworzyw sztucznych.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2019/904 państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia środków niezbędnych do zapewnienia selektywnej zbiórki do celów recyklingu produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionych w części F załącznika do tej dyrektywy. Obowiązek ten dotyczy butelek na napoje o pojemności do 3 litrów, w tym ich zakrętek i wieczek, z wyłączeniem szklanych lub metalowych butelek na napoje posiadających zakrętki lub wieczka z tworzyw sztucznych oraz butelek przeznaczonych i wykorzystywanych do żywności specjalnego przeznaczenia medycznego w postaci płynnej. Dyrektywa 2019/904 ustanawia dwa poziomy selektywnej zbiórki tych produktów: 77% do 2025 r. oraz 90% do 2029 r., obliczanych według masy w stosunku do ilości takich produktów wprowadzonych do obrotu w danym roku. Zasady obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących realizacji tych poziomów zostały określone w decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2021/1752[10].

---

[9] Zgodnie z art. 71 rozporządzenia 2025/40, rozporządzenie ma wejść w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Oznacza to, że weszło ono w życie 11 lutego 2025 r.

[10] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/1752 z dnia 1 października 2021 r. ustanawiająca zasady stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 w odniesieniu do obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących selektywnej zbiórki odpadów

Dyrektywa 2019/904 nie ustanawia obowiązku stosowania systemu kaucyjnego jako koniecznego środka osiągnięcia wskazanych poziomów selektywnej zbiórki. Art. 9 ust. 1 stanowi, że w celu osiągnięcia określonych w niej wymaganych poziomów selektywnej zbiórki państwa członkowskie mogą m.in. ustanowić systemy zwrotu kaucji albo określić cele selektywnej zbiórki w ramach odpowiednich systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Dyrektywa pozostawia zatem państwom członkowskim swobodę wyboru instrumentów służących osiągnięciu wiążących poziomów selektywnej zbiórki. Potwierdza to motyw 27 jej preambuły, zgodnie z którym poziomy te mogą być osiągane poprzez systemy zwrotu kaucji, cele selektywnej zbiórki ustanowione w ramach systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta lub inne środki uznane przez państwo członkowskie za odpowiednie.

2.4. Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy 2015/1535 ustanawia obowiązek uprzedniej notyfikacji Komisji projektów przepisów technicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. f tej dyrektywy. Pojęcie „przepisów technicznych" obejmuje m.in. specyfikacje techniczne oraz inne wymagania dotyczące produktów, których przestrzeganie jest obowiązkowe przy wprowadzaniu produktu do obrotu lub jego stosowaniu. „Innymi wymaganiami" są w szczególności wymagania nakładane na produkt ze względu na ochronę konsumentów lub środowiska, odnoszące się do jego cyklu życia po wprowadzeniu na rynek, takie jak warunki ponownego użycia, przetwarzania lub usuwania, jeżeli mogą one istotnie wpływać na skład lub rodzaj produktu albo na obrót nim.

Państwa członkowskie są zobowiązane do niezwłocznego przekazania Komisji każdego projektu przepisów technicznych, z wyjątkiem przypadków, w których projekt stanowi w całości transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej. Wraz z projektem należy przekazać uzasadnienie konieczności przyjęcia projektowanych przepisów, jeżeli nie wynika ono z samego projektu, a w razie potrzeby również tekst podstawowych przepisów prawnych bezpośrednio związanych z projektowaną regulacją.

Notyfikacja ma charakter uprzedni, co oznacza, że powinna nastąpić na takim etapie prac legislacyjnych, na którym możliwe jest jeszcze wprowadzenie do projektu istotnych zmian w celu uwzględnienia stanowiska Komisji lub innych państw członkowskich. Z dokonaniem notyfikacji związany jest, przewidziany w art. 6 dyrektywy 2015/1535 trzymiesięczny okres wstrzymania przyjęcia projektu, który jednak może ulec wydłużeniu w przypadkach wskazanych w dyrektywie. W tym czasie Komisja i pozostałe państwa członkowskie mogą ocenić projekt w szczególności pod kątem możliwości tworzenia przez niego nieuzasadnionych przeszkód w swobodnym przepływie towarów oraz przedstawić uwagi lub szczegółową opinię.

---

będących jednorazowymi butelkami na napoje z tworzyw sztucznych, http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1752/oj.

Obowiązek notyfikacyjny nie ogranicza się do pierwotnego przekazania projektu. Zgodnie z art. 5 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2015/1535 państwo członkowskie powinno ponownie przekazać projekt Komisji, jeżeli w toku prac legislacyjnych zostanie on zmieniony w sposób powodujący istotną zmianę zakresu jego zastosowania, skrócenie pierwotnie przewidzianego terminu wdrożenia, dodanie specyfikacji lub innych wymagań albo zaostrzenie istniejących specyfikacji lub wymagań.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Projekt ustawy zmierza do całkowitej likwidacji systemu kaucyjnego funkcjonującego w Polsce. Projektowane rozwiązania należy ocenić w świetle art. 48 i art. 50 rozporządzenia 2025/40 oraz art. 9 dyrektywy 2019/904.

3.2. Art. 48 rozporządzenia 2025/40 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia systemów i infrastruktury zwrotu i selektywnej zbiórki wszystkich odpadów opakowaniowych od użytkowników końcowych, umożliwiających ich przygotowanie do ponownego użycia i recyklingu wysokiej jakości. Systemy te powinny obejmować całe terytorium państwa członkowskiego oraz wszystkie odpady opakowaniowe. Sama projektowana likwidacja systemu kaucyjnego nie pozostaje w sprzeczności z art. 48 rozporządzenia 2025/40, pod warunkiem, że po jego likwidacji w Polsce nadal będą funkcjonować systemy i infrastruktura zapewniająca zwrot i selektywną zbiórkę wszystkich odpadów opakowaniowych od użytkowników końcowych, umożliwiające ich właściwe przetwarzanie oraz ułatwiające przygotowanie do ponownego użycia i wysokiej jakości recyklingu. Systemy te powinny obejmować wszystkie odpady opakowaniowe, być dostępne dla użytkowników końcowych, dysponować wystarczającą zdolnością oraz funkcjonować na zasadach niedyskryminacyjnych, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 48 ust. 1, 2 i 5 rozporządzenia 2025/40. W kontekście tych wymogów należy ocenić projektowane przepisy.

Projekt ustawy zachowuje m.in. obowiązek selektywnego zbierania określonych odpadów opakowaniowych przez jednostki handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Z jego uzasadnienia wynika ponadto projektowane założenie powrotu butelek PET i opakowań metalowych do gminnego systemu selektywnej zbiórki oraz wzmocnienia tego systemu jako alternatywy wobec systemu kaucyjnego. Na podstawie projektowanych przepisów nie można jednak uznać, że rozwiązania te będą wystarczające do zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z art. 48 rozporządzenia 2025/40. Projekt ustawy, likwidując system kaucyjny, nie ustanawia jednocześnie rozwiązań prawnych, które gwarantowałyby, że po jego likwidacji systemy zwrotu i selektywnej zbiórki będą spełniały wszystkie wymagania określone w tym przepisie rozporządzenia.

Oznacza to, że poselski projekt ustawy, w zakresie w jakim likwiduje system kaucyjny i nie ustanawia jednocześnie innych rozwiązań prawnych

zapewniających, że po jego likwidacji będą funkcjonowały systemy i infrastruktura zwrotu, selektywnej zbiórki, kompleksowego zbierania i sortowania odpadów opakowaniowych spełniające wymagania określone w art. 48 rozporządzenia 2025/40, jest niezgodny z tym przepisem rozporządzenia.

3.3. Zasadnicze znaczenie dla oceny zgodności projektu ustawy z rozporządzeniem 2025/40 ma jego art. 50. Zgodnie z art. 50 ust. 1 do 1 stycznia 2029 r. państwa członkowskie mają zapewnić selektywną zbiórkę co najmniej 90% rocznej masy jednorazowych butelek z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3 litrów oraz jednorazowych metalowych pojemników na napoje o pojemności do 3 litrów. W celu osiągnięcia tego poziomu art. 50 ust. 2 rozporządzenia 2025/40 zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia systemów kaucyjnych dla tych formatów opakowań oraz do zapewnienia pobierania kaucji w punktach sprzedaży. Rozporządzenie 2025/40 nie pozostawia państwom członkowskim pełnej swobody wyboru instrumentu służącego osiągnięciu powyższego poziomu selektywnej zbiórki. Co do zasady instrumentem tym ma być system kaucyjny.

Od obowiązku ustanowienia systemu kaucyjnego art. 50 ust. 5-7 rozporządzenia 2025/40 przewiduje wyjątek. Państwo członkowskie może zostać zwolnione z tego obowiązku, jeżeli w państwie tym w 2026 r. wskaźnik selektywnej zbiórki odpowiedniego formatu opakowań wyniesie co najmniej 80% ich masy oraz jeżeli do 1 stycznia 2028 r. powiadomi ono Komisję o wniosku o zwolnienie i przedłoży plan zawierający konkretne środki i harmonogram zapewniające osiągnięcie poziomu 90%. Komisja może zażądać zmiany przedstawionego planu. Zwolnienie ma charakter warunkowy, gdyż utrzymywanie się poziomu selektywnej zbiórki poniżej 90% przez trzy kolejne lata prowadzi do utraty przez państwo członkowskie zwolnienia i powstania obowiązku ustanowienia systemu kaucyjnego.

Likwidacja obecnego krajowego systemu kaucyjnego nie jest sama w sobie wykluczona przez rozporządzenie 2025/40. Nie oznacza to jednak, że państwo członkowskie może zrezygnować z tego systemu według swobodnego uznania. Możliwość niestosowania systemu kaucyjnego ma charakter wyjątkowy i jest uzależniona od spełnienia warunków określonych w art. 50 ust. 5-7 rozporządzenia 2025/40.

Z tego punktu widzenia zasadnicze zastrzeżenie wobec projektu ustawy wynika z tego, że przewiduje on bezwarunkową likwidację krajowego systemu kaucyjnego, nie uzależniając jej od spełnienia przez Polskę przesłanek umożliwiających skorzystanie z tego wyjątku przewidzianych w art. 50 ust. 5-7 rozporządzenia 2025/40. W szczególności, w projekcie ustawy nie ustanowiono przepisów zapewniających osiągnięcie w Polsce w 2026 r. wskaźnika selektywnej zbiórki określonych rodzajowo opakowań[11], na poziomie co najmniej 80% ich

[11] Jednorazowych butelek na napoje z tworzyw sztucznych o pojemności do 3 litrów lub jednorazowych metalowych pojemników na napoje o pojemności do 3 litrów.

masy ani strategii zapewniającej osiągnięcie poziomu 90% zbiórki. Projekt nie odnosi się również do konieczności powiadomienia Komisji, do 1 stycznia 2028 r., o wniosku o zwolnienie i przedłożenia jej wymaganego planu wykonawczego. Innymi słowy, projekt ustawy przewiduje likwidację systemu kaucyjnego, nie zapewniając jednocześnie warunków prawnych umożliwiających skorzystanie z wyjątku, który zgodnie z rozporządzeniem 2025/40 może uzasadniać rezygnację ze stosowania tego systemu.

Dodatkowe znaczenie ma art. 50 ust. 11 rozporządzenia 2025/40. Systemy kaucyjne ustanowione po wejściu w życie tego rozporządzenia[12] powinny do 1 stycznia 2029 r. spełniać minimalne wymagania określone w załączniku X. W odniesieniu do systemów kaucyjnych istniejących przed wejściem w życie tego rozporządzenia przewidziano szczególne rozwiązanie – jeżeli systemy te osiągną do 1 stycznia 2029 r. poziom 90% wskaźnika selektywnej zbiórki, nie podlegają obowiązkowi dostosowania do wszystkich minimalnych wymagań określonych w załączniku X. Likwidacja na mocy projektowanych przepisów obecnego systemu kaucyjnego, a następnie konieczność ustanowienia nowego systemu, w razie niespełnienia wymogów zwolnienia od jego stosowania, określonych w art. 50 ust. 5-7 rozporządzenia 2025/40, może prowadzić do konieczności stworzenia nowego systemu spełniającego wymagania załącznika X do tego rozporządzenia.

W konsekwencji można uznać, że projekt ustawy jest niezgodny z art. 50 rozporządzenia 2025/40. Niezgodność ta wynika z likwidacji krajowego systemu kaucyjnego i jednoczesnego braku przepisów uzależniających tę likwidację od spełnienia warunków umożliwiających Polsce skorzystanie z wyjątku przewidzianego w art. 50 ust. 5-7 rozporządzenia. Projekt ustawy nie zapewnia również utrzymania lub ponownego ustanowienia systemu kaucyjnego w przypadku, gdy warunki skorzystania z tego wyjątku nie zostaną spełnione albo gdy zwolnienie zostanie następnie utracone. Tym samym projekt ustawy zakłada trwałą rezygnację z systemu kaucyjnego w sytuacji, w której rozporządzenie 2025/40 dopuszcza taką możliwość jedynie warunkowo.

Można zatem stwierdzić, że poselski projekt ustawy w zakresie, w jakim likwiduje system kaucyjny i nie uzależnia tej likwidacji od spełnienia warunków umożliwiających Polsce skorzystanie ze zwolnienia z obowiązku ustanowienia tego systemu, przewidzianego w art. 50 ust. 5-7 rozporządzenia 2025/40, ani nie zapewnia ustanowienia systemu kaucyjnego w przypadku niespełnienia warunków zwolnienia lub jego późniejszej utraty, jest niezgodny z tym przepisem rozporządzenia.

3.4. Projektowana likwidacja systemu kaucyjnego powinna zostać oceniona również w świetle art. 9 dyrektywy 2019/904, który ustanawia wiążące poziomy selektywnej zbiórki jednorazowych butelek na napoje z tworzyw sztucznych. Państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia niezbędnych

[12] Rozporządzenie 2025/40 weszło w życie 11 lutego 2025 r.

środków w celu zapewnienia selektywnej zbiórki do celów recyklingu 77% masy takich produktów do 2025 r. oraz 90% ich masy do 2029 r.

W odróżnieniu od art. 50 rozporządzenia 2025/40, dyrektywa 2019/904 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku ustanowienia systemu kaucyjnego. Zgodnie z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy system zwrotu kaucji jest jednym z możliwych instrumentów służących osiągnięciu wymaganych poziomów selektywnej zbiórki. Państwa członkowskie mogą również ustanowić cele selektywnej zbiórki w ramach odpowiednich systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta albo zastosować inne środki pozwalające na osiągnięcie wymaganego rezultatu. Dyrektywa 2019/904 pozostawia zatem państwom członkowskim swobodę wyboru środków, ale nie swobodę w zakresie osiągnięcia określonych w niej poziomów selektywnej zbiórki.

Z tego względu likwidacja systemu kaucyjnego budzi daleko idące zastrzeżenia dotyczące zgodności z dyrektywą 2019/904. Państwo członkowskie może zastąpić ten system innymi instrumentami, pod warunkiem że zastosowane rozwiązania zapewnią osiągnięcie wiążących poziomów selektywnej zbiórki określonych w art. 9 ust. 1 dyrektywy. Projekt ustawy przewiduje jednak całkowitą likwidację systemu kaucyjnego, nie ustanawiając jednocześnie w jego miejsce rozwiązań prawnych zapewniających osiągnięcie do 2029 r. poziomu 90% selektywnej zbiórki. Z uzasadnienia projektu wynika wprawdzie założenie powrotu butelek z tworzyw sztucznych do gminnego systemu selektywnej zbiórki oraz jego wzmocnienia, jednak samo wskazanie takiego kierunku działania w uzasadnieniu projektu nie stanowi realizacji obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2019/904. Przepis ten wymaga od państw członkowskich podjęcia niezbędnych środków służących osiągnięciu określonych w nim poziomów selektywnej zbiórki. Ocena projektu ustawy musi zatem uwzględniać nie tylko likwidację systemu kaucyjnego, lecz również to, czy przewidziano inne środki prawne służące osiągnięciu wymaganego rezultatu. Projekt ustawy takich środków nie ustanawia. Samo założenie, wyrażone w jego uzasadnieniu, że zbiórka butelek z tworzyw sztucznych zostanie przejęta przez gminny system gospodarowania odpadami, nie może być uznane za podjęcie niezbędnych środków w rozumieniu art. 9 ust. 1 dyrektywy 2019/904.

W konsekwencji sama likwidacja systemu kaucyjnego nie przesądza o niezgodności projektu ustawy z dyrektywą 2019/904, ponieważ dyrektywa ta nie wymaga stosowania tego systemu jako koniecznego instrumentu selektywnej zbiórki. Projekt ustawy nie ustanawia jednak, w miejsce likwidowanego systemu kaucyjnego, innych środków prawnych zapewniających osiągnięcie do 2029 r. wymaganego w art. 9 ust. 1 dyrektywy poziomu 90% selektywnej zbiórki jednorazowych butelek na napoje z tworzyw sztucznych. W tym zakresie projekt ustawy nie zapewnia wykonania obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2019/904.

Uznać zatem można, że projekt ustawy, w zakresie, w jakim likwiduje system kaucyjny, nie ustanawiając jednocześnie innych środków prawnych

zapewniających osiągnięcie do 2029 r. wymaganego w art. 9 ust. 1 dyrektywy 2019/904 poziomu selektywnej zbiórki wynoszącego 90% masy jednorazowych butelek na napoje z tworzyw sztucznych, jest niezgodny z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy.

3.5. Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2015/1535 państwa członkowskie są zobowiązane do przekazywania Komisji projektów „przepisów technicznych" w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. f tej dyrektywy. Pojęcie to obejmuje m.in. „inne wymagania" w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. d dyrektywy, tj. wymagania inne niż specyfikacje techniczne, nakładane na produkt w szczególności ze względu na ochronę konsumentów lub środowiska i odnoszące się do jego cyklu życia po wprowadzeniu do obrotu, takie jak warunki użycia, ponownego użycia, recyklingu lub usuwania, jeżeli mogą one znacząco wpływać na skład lub charakter produktu albo na obrót nim.

Projektowana zmiana art. 44 ust. 3 ustawy o gospodarce opakowaniami polega na usunięciu wyłączenia dotyczącego opakowań objętych systemem kaucyjnym. W obowiązującym stanie prawnym przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² jest zobowiązany prowadzić na własny koszt selektywne zbieranie odpadów opakowaniowych po produktach znajdujących się w ofercie tej jednostki, z wyłączeniem opakowań objętych systemem kaucyjnym. Projekt ustawy przewiduje usunięcie tego wyłączenia, wskutek czego obowiązek selektywnego zbierania obejmie również odpady powstałe z opakowań należących obecnie do systemu kaucyjnego. W rezultacie przedsiębiorcy prowadzący jednostki handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² będą zobowiązani do selektywnego zbierania również takich odpadów opakowaniowych, które na podstawie obecnego brzmienia art. 44 ust. 3 są z tego obowiązku wyłączone. Przepis służy ochronie środowiska i określa sposób postępowania z opakowaniem po wykorzystaniu produktu, a więc odnosi się do etapu cyklu życia produktu po jego wprowadzeniu do obrotu. Obowiązek określony w projektowanym art. 44 ust. 3 ustawy o gospodarce opakowaniami należy zatem uznać za „inne wymaganie" w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. d dyrektywy 2015/1535, a tym samym za „przepis techniczny" w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. f tej dyrektywy. Z tego względu projektowana zmiana art. 44 ust. 3 ustawy o gospodarce opakowaniami podlega obowiązkowi uprzedniej notyfikacji Komisji na podstawie art. 5 ust. 1 dyrektywy 2015/1535.

4. Konkluzje

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy w zakresie, w jakim likwiduje system kaucyjny i nie ustanawia jednocześnie innych rozwiązań prawnych zapewniających, że po jego likwidacji będą funkcjonowały systemy i infrastruktura zwrotu, selektywnej

zbiórki, kompleksowego zbierania i sortowania odpadów opakowaniowych, spełniające wymagania określone w art. 48 rozporządzenia 2025/40, jest niezgodny z prawem UE.

Projekt ustawy w zakresie, w jakim likwiduje system kaucyjny i nie uzależnia tej likwidacji od spełnienia warunków umożliwiających Polsce skorzystanie ze zwolnienia z obowiązku ustanowienia tego systemu, przewidzianego w art. 50 ust. 5-7 rozporządzenia 2025/40, ani nie zapewnia ustanowienia systemu kaucyjnego w przypadku niespełnienia warunków zwolnienia lub jego późniejszej utraty, jest niezgodny z prawem UE.

Projekt ustawy w zakresie, w jakim likwiduje system kaucyjny i nie ustanawia jednocześnie innych środków prawnych zapewniających osiągnięcie do 2029 r. wymaganego w art. 9 ust. 1 dyrektywy 2019/904 poziomu selektywnej zbiórki wynoszącego 90% masy jednorazowych butelek na napoje z tworzyw sztucznych, jest niezgodny z prawem UE.

Projekt ustawy podlega obowiązkowi uprzedniej notyfikacji Komisji na podstawie art. 5 ust. 1 dyrektywy 2015/1535.

Autor:
Justyna Łacny
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

Warszawa, 20 sierpnia 2026 r.

BEOS-WPEiM-2050/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-111.020.263.10.2026
Data wpływu 20.08.26 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Płaczek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy zmierza do nowelizacji przepisów regulujących funkcjonowanie w Polsce systemu kaucyjnego zawartych w czterech ustawach: ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi[1] (dalej: ustawa o gospodarce opakowaniami), ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[2] (dalej: ustawa o utrzymaniu czystości), ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[3] (dalej: ustawa o podatku VAT) i w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[4] (dalej: ustawa o odpadach).

Projektowane zmiany ustawy o gospodarce opakowaniami zmierzają do wykreślenia z niej przepisów tworzących i określających funkcjonowanie systemu kaucyjnego. Obecnie jednym z przedmiotów regulacji tej ustawy są „zasady działania systemu kaucyjnego w gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi" (art. 1 ust. 1 pkt 5 ustawy o gospodarce opakowaniami). Projekt ustawy przewiduje uchylenie tego przepisu. Z ustawy tej mają zostać również wykreślone definicje ustawowe zawarte w jej art. 8, właściwe dla systemu kaucyjnego, w tym definicje „kaucji", „nieodebranej kaucji", „systemu kaucyjnego", „uruchomienia systemu kaucyjnego" i „użytkownika końcowego".

Projekt ustawy przewiduje także uchylenie art. 21a ustawy o gospodarce opakowaniami, który nakłada na wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje obowiązek osiągania określonych minimalnych poziomów selektywnego

[1] Dz. U. z 2026 r. poz. 619.
[2] Dz. U. z 2025 r. poz. 733, ze zm.
[3] Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.
[4] Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.

zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych. Obecnie, w odniesieniu do wskazanych kategorii opakowań, do osiągniętych poziomów selektywnego zbierania wlicza się opakowania i odpady opakowaniowe zebrane w ramach systemu kaucyjnego. Uchylone mają zostać również przepisy określające sposób obliczania wymaganych poziomów selektywnego zbierania. Zniesienie omawianego art. 21a ustawy o gospodarce opakowaniami, wynikające z projektowanej likwidacji systemu kaucyjnego, pociąga za sobą konieczność uchylenia lub zmiany pozostałych przepisów tej ustawy odwołujących się do określonych w nim obowiązków.

W konsekwencji nowelizowane są m.in. przepisy dotyczące opłaty produktowej. Z art. 34-37 ustawy o gospodarce opakowaniami mają zostać wykreślone przepisy określające zasady ponoszenia opłaty produktowej przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje i podmioty reprezentujące, w przypadku nieosiągnięcia wymaganych poziomów selektywnego zbierania. Uchylona ma zostać też maksymalna stawka opłaty produktowej, wynosząca 25 zł za 1 kg, stosowana w przypadku niewykonania obowiązków określonych w art. 21a omawianej ustawy.

Najdalej idącą zmianą jest uchylenie całego rozdziału 6b „System kaucyjny", obejmującego art. 40g-art. 40p ustawy o gospodarce opakowaniami. Rozdział ten tworzy ramy prawne systemu kaucyjnego funkcjonującego w Polsce. Określa m.in. jego zasięg terytorialny, wymóg zapewnienia powszechnego i równego dostępu do tego systemu, możliwość zwrotu kaucji bez okazania dowodu zakupu oraz wymagania stawiane podmiotowi reprezentującemu prowadzącemu ten system. Wraz z uchyleniem rozdziału 6b ustawy o gospodarce opakowaniami, mają zostać usunięte przepisy regulujące tworzenie i prowadzenie systemu kaucyjnego przez podmioty reprezentujące oraz uczestnictwo w nim wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje (art. 40g i 40h ustawy o gospodarce opakowaniami). Uchylone mają być również przepisy określające zadania podmiotu reprezentującego obejmujące m.in. odbieranie i transport opakowań i odpadów opakowaniowych, prowadzenie ewidencji i sprawozdawczości, rozliczanie kaucji oraz finansowanie kosztów zbiórki (art. 40i ustawy o gospodarce opakowaniami). Uchylone mają zostać też przepisy dotyczące zezwoleń na prowadzenie systemu kaucyjnego oraz nadzoru nad prawidłowością jego funkcjonowania i cofania zezwoleń (art. 40j i art. 40k ustawy o gospodarce opakowaniami). W konsekwencji przestanie obowiązywać procedura uzyskiwania zezwolenia ministra właściwego do spraw klimatu oraz regulacje określające treść takiego zezwolenia, w tym zasady pobierania i zwracania kaucji, odbioru opakowań i odpadów opakowaniowych oraz rozliczeń pomiędzy uczestnikami systemu. Uchyleniu podlegać mają też art. 40l-40p ustawy o gospodarce opakowaniami dotyczące m.in. oznakowania opakowań objętych systemem kaucyjnym, wysokości kaucji oraz prowadzenia ewidencji i obowiązków sprawozdawczych. Oznacza to rezygnację z obowiązku umieszczania na opakowaniach oznakowania wskazującego na objęcie ich

systemem kaucyjnym i określającego wysokość kaucji, jak również z regulacji ustanawiającej maksymalną wysokość kaucji na poziomie 2 zł.

Projekt ustawy uchyla również obowiązki jednostek handlu detalicznego i hurtowego związane z uczestnictwem w systemie kaucyjnym. Uchyleniu podlegać ma art. 44 ustawy o gospodarce opakowaniami nakładający obowiązki pobierania i zwracania kaucji oraz przyjmowania pustych opakowań i odpadów opakowaniowych. Obecnie przedsiębiorcy prowadzący jednostki handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 200 m² są zobowiązani uczestniczyć w systemie kaucyjnym co najmniej w zakresie pobierania i zwracania kaucji oraz zbierania pustych opakowań i odpadów opakowaniowych. Zmieniony ma zostać obowiązek dotyczący sklepów wielkopowierzchniowych. Przedsiębiorcy prowadzący jednostki handlu detalicznego o powierzchni powyżej 2000 m² nadal będą zobowiązani prowadzić na własny koszt selektywne zbieranie odpadów opakowaniowych po produktach znajdujących się w ich ofercie. Usunięte ma zostać ich dotychczasowe wyłączenie dotyczące opakowań objętych systemem kaucyjnym.

Uchylane są też przepisy dotyczące dokumentów potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych związanych z odpadami zbieranymi w systemie kaucyjnym, rocznych sprawozdań podmiotu reprezentującego, sprawozdań wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje oraz kontroli podmiotów reprezentujących przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 45b, art. 45c i art. 53b ustawy o gospodarce opakowaniami). Wszystkie te zmiany te wynikają z likwidacji systemu kaucyjnego.

Analogiczny charakter ma nowelizacja przepisów o administracyjnych karach pieniężnych. Z art. 56 ustawy o gospodarce opakowaniami usuwane są przepisy dotyczące naruszenia obowiązków wynikających z systemu kaucyjnego, m.in. prowadzenia tego systemu bez zezwolenia, braku wymaganego oznakowania opakowań, niewykonywania obowiązków ewidencyjnych i sprawozdawczych oraz niepobierania lub niezwracania kaucji. Pozostać mają natomiast kary za niewykonanie obowiązków przez jednostki handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Projektowane zmiany ustawy o utrzymaniu czystości również wynikają z projektowanej likwidacji systemu kaucyjnego. Polegają one na usunięciu z tej ustawy przepisów odnoszących się do tego systemu.

Uchylony ma zostać art. 3 ust. 2aa ustawy o utrzymaniu czystości, zgodnie z którym punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: PSZOK) mogą przyjmować opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym na podstawie umowy zawartej z podmiotem reprezentującym prowadzącym ten system. Zmiany obejmują również przepisy dotyczące sprawozdawczości dotyczącej gospodarowania odpadami komunalnymi. Uchylony ma zostać art. 9na ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości przewidujący, że w rocznych sprawozdaniach podmiotów prowadzących PSZOK nie uwzględnia się masy odpadów opakowaniowych zebranych w ramach systemu

kaucyjnego. Analogicznie uchylony ma zostać art. 9nb ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości wyłączający z rocznych sprawozdań podmiotów zbierających odpady komunalne masę odpadów opakowaniowych objętych systemem kaucyjnym i odebranych w ramach tego systemu.

Projektowane zmiany w ustawie o podatku VAT również stanowią konsekwencję zakładanej likwidacji systemu kaucyjnego i zmierzają do usunięcia z tej ustawy przepisów dotyczących rozliczania podatku VAT związanych z funkcjonowaniem tego systemu. Obecnie ustawa o VAT przewiduje szczególne zasady opodatkowania kaucji za opakowania objęte systemem kaucyjnym, które nie zostały zwrócone, a podmiot reprezentujący pełni funkcję płatnika podatku od takich kaucji. Projekt przewiduje uchylenie tych regulacji, w tym przepisów określających podmiot reprezentujący jako płatnika podatku od kaucji pobranych za opakowania objęte systemem kaucyjnym, które nie zostały zwrócone.

Projektowane zmiany ustawy o odpadach również wynikają z zakładanej likwidacji systemu kaucyjnego i dotyczą przepisów regulujących jego funkcjonowanie w ramach Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO). Projekt ustawy przewiduje zmiany art. 45, art. 49, art. 50 i art. 52 ustawy o odpadach dotyczących m.in. usunięcia obowiązków rejestrowych podmiotów reprezentujących, w tym obowiązku zamieszczania informacji o rodzajach opakowań, dla których podmioty te tworzą system kaucyjny. Zmiany obejmują również art. 73 regulujący roczne obowiązki sprawozdawcze. Ze sprawozdań mają zostać usunięte m.in. informacje dotyczące masy opakowań i odpadów opakowaniowych zebranych w ramach systemu kaucyjnego i pobranych kaucji. Zmieniony ma być też art. 79 dotyczący danych gromadzonych w BDO przez usunięcie danych związanych z funkcjonowaniem systemu kaucyjnego.

Projekt ustawy przewiduje sześciomiesięczny okres przejściowy służący wygaszeniu systemu kaucyjnego. W tym czasie operatorzy mają rozliczyć pobrane kaucje z jednostkami handlowymi, odebrać opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym oraz dokonać rozliczeń finansowych z wprowadzającymi produkty w opakowaniach na napoje (art. 5 ust. 1 projektu ustawy projektu ustawy). Po upływie tego okresu wygasną zezwolenia na prowadzenie systemu kaucyjnego oraz umowy zawarte w związku z jego funkcjonowaniem (art. 5 ust. 2-3 projektu ustawy). Konsumenci, którzy zapłacili kaucję przed wejściem w życie projektowanej ustawy, zachowają przez sześć miesięcy możliwość zwrotu opakowań i odzyskania kaucji na dotychczasowych zasadach (art. 5 ust. 4-5 projektu ustawy). Do rozliczenia niektórych obowiązków powstałych przed wejściem w życie ustawy oraz do wszczętych i niezakończonych spraw dotyczących systemu kaucyjnego mają być stosowane przepisy dotychczasowe (art. 5 ust. 5-7 projektu ustawy).

Ustawa ma wejść w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia, natomiast zmiany w ustawie o VAT od 1 stycznia następnego roku kalendarzowego (art. 7 projektu ustawy).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy **o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw nie jest projektem** ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:
Justyna Łacny
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

KONFEDERACJA
WOLNOŚĆ I NIEPODLEGŁOŚĆ

Warszawa, 5 października 2026 r.

Grzegorz Płaczek

Poseł na Sejm RP

Przewodniczący

Klubu Poselskiego Konfederacja

RPW/33452/2026 – 1P
EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026 – 10 – 06
Data wpływu: 2026 – 10 – 06

Szanowny Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

niniejszym, w odpowiedzi na pismo Wicemarszałka Sejmu RP Moniki Wielichowskiej z dnia 2 września 2026 r. (znak: SPS-III.020.263.16.2026), działając jako przedstawiciel wnioskodawców

- poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, wniesionego w dniu 6 sierpnia 2026 r. (RPW/27019/2026)

uprzejmie przedkładam uzupełnienie uzasadnienia projektu w zakresie prognozowanych skutków finansowych regulacji.

Z wyrazami szacunku,

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.263.24.2026
Data wpływu 06 X 2026

UZUPEŁNIENIE UZASADNIENIA

poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw

w zakresie prognozowanych skutków finansowych regulacji

(art. 118 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 34 ust. 2 pkt 4 i 5 Regulaminu Sejmu RP)

Niniejsze uzupełnienie stanowi rozwinięcie części IV uzasadnienia projektu i zastępuje jej punkt 3 („Skutki finansowe dla budżetu państwa").

I. Założenia metodologiczne

1. Punkt odniesienia. Skutki finansowe przedstawiono jako różnicę pomiędzy scenariuszem bazowym (utrzymanie systemu kaucyjnego w kształcie nadanym ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. oraz ustawą z dnia 21 listopada 2024 r.) a scenariuszem projektowanym (likwidacja systemu kaucyjnego).

2. Horyzont czasowy. Skutki oszacowano w ujęciu rocznym oraz w perspektywie dziesięcioletniej, odpowiadającej przyjmowanemu w publicznie dostępnych analizach okresowi amortyzacji nakładów inwestycyjnych systemu.

3. Moment wystąpienia skutków. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 3 (zmiany w ustawie o podatku od towarów i usług), który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku wejścia w życie ustawy (art. 7 projektu). Skutki podatkowe wystąpią zatem później niż pozostałe z zachowaniem zasady zamknięcia roku budżetowego na bazie poprzednio obowiązujących przepisów.

4. Charakter regulacji. Projekt ma charakter wyłącznie deregulacyjny. Nie tworzy nowych zadań publicznych, nie powołuje nowych organów ani instytucji, nie ustanawia nowych świadczeń ani wydatków. Nie zawiera przepisów, których wykonanie wymagałoby zaangażowania środków publicznych.

5. Źródła danych. Wykorzystano wyłącznie dane publicznie dostępne: komunikaty Ministerstwa Klimatu i Środowiska, szacunki Ministerstwa Finansów sporządzone na etapie prac nad ustawą wprowadzającą system kaucyjny, raport Deloitte „System kaucyjny w Polsce – koszty, perspektywy, szanse", raport Waste2Economy, raport Stowarzyszenia Ekologicznego EKO-UNIA „System bez wykluczeń" oraz szacunki Polskiej Izby Handlu. Wnioskodawcy, nie dysponując aparatem analitycznym administracji rządowej, oparli prognozę na tych danych - zgodnie ze wskazanym w piśmie Pani Wicemarszałek wymogiem przedstawienia prognozowanych skutków finansowych „choćby w sposób ogólny".

II. Skutki dla budżetu państwa

II.1. Strona wydatkowa - brak nowych obciążeń, oszczędności

Projekt ustawy nie generuje żadnych wydatków po stronie budżetu państwa. Jest wręcz przeciwnie – projekt ustawy wygasza zadania publiczne finansowane obecnie ze środków publicznych:

a) postępowania w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie systemu kaucyjnego, prowadzone przez ministra właściwego do spraw klimatu (uchylany art. 40j ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi);

b) nadzór wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nad podmiotami reprezentującymi (uchylany art. 53b tej ustawy) oraz postępowania w sprawie administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia obowiązków wynikających z systemu kaucyjnego (uchylane art. 56 ust. 1 pkt 10d-10q, pkt 12a, pkt 14-14a oraz pkt 14c-14j);

c) obsługę i utrzymanie funkcjonalności systemu kaucyjnego w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) oraz weryfikację sprawozdawczości podmiotów reprezentujących - w zakresie wynikającym ze zmienianych przepisów art. 45, art. 49, art. 52 i art. 73 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Oszczędności z tego tytułu mają charakter trwały, lecz nieznaczny, jeśli chodzi o skalę budżetu państwa. Wnioskodawcy szacują je na kwotę rzędu kilku milionów złotych rocznie i wykazują wyłącznie dla pełności obrazu.

II.2. Strona dochodowa — ubytek wpływów z podatku od towarów i usług

Jest to jedyny bezpośredni, dający się policzyć skutek projektu dla budżetu państwa.

Obowiązujące przepisy - art. 2 pkt 49a i pkt 50-52, art. 17b, art. 29a ust. 11a, 12c i 12d, art. 103 ust. 5da oraz art. 109 ust. 11ia-11ic ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług - przewidują szczególne zasady opodatkowania kaucji pobranych i niezwróconych, w których podmiot reprezentujący pełni funkcję płatnika podatku. Art. 3 projektu uchyla te regulacje, wobec czego wpłaty z tego tytułu ustaną.

Ministerstwo Finansów, na etapie prac nad ustawą wprowadzającą system kaucyjny, oszacowało roczne wpływy budżetu państwa z tego tytułu w wariantach zależnych od poziomu zwrotu opakowań:

Poziom zwrotu opakowań	**Prognozowane roczne wpływy z VAT**	**Wariant**
50 %	około 688 mln zł	niska skuteczność
77 %	około 316 mln zł	poziom wymagany na 2025 r.
90 %	około 140 mln zł	poziom docelowy na 2029 r.

Wpływy te są zatem odwrotnie proporcjonalne do skuteczności systemu: im wyższy poziom zwrotów, tym niższe dochody budżetowe. Konstrukcja ta oznacza, że budżet państwa uzyskuje korzyść fiskalną wyłącznie z tych kaucji, których obywatele nie odzyskali.

Wobec deklarowanego dążenia do osiągnięcia poziomu 90 % właściwym punktem odniesienia jest dolna granica przedziału. Nie oznacza to, że wnioskodawcy przewidują skuteczność systemu. Jest wręcz przeciwnie, ale *ratio legis* wprowadzenia systemu kaucyjnego wymaga założenia wysokiej skuteczności po jego stronie. **Wnioskodawcy prognozują ubytek dochodów budżetu państwa w wysokości od około 140 mln zł do około 320 mln zł rocznie** - z tendencją malejącą wraz ze wzrostem poziomu zwrotów. W perspektywie dziesięcioletniej daje to kwotę rzędu 1,4-3,2 mld zł.

Wnioskodawcy zwracają uwagę, że ubytek ten nie ma charakteru trwałego również w scenariuszu bazowym: sam ustawodawca, projektując system, założył zanikanie tych wpływów wraz ze wzrostem poziomu zwrotów. Nie jest to zatem stabilne źródło dochodów publicznych, lecz finansowa pochodna nieefektywności systemu, która oznacza, że system okazał się być złym rozwiązaniem i tym bardziej powinien

II.3. Opłata produktowa - brak wpływu na dochody budżetu państwa

Uchylenie art. 21a oraz art. 35 ust. 1a ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi znosi opłatę produktową należną w razie nieosiągnięcia poziomów selektywnego zbierania opakowań na napoje (maksymalna stawka 25 zł za 1 kg).

Ubytek ten nie obciąża jednak budżetu państwa. Zgodnie z art. 38 tej ustawy wpływy z opłat produktowych - z wyłączeniem 10 % stanowiących dochód budżetu samorządu województwa, przeznaczonych na koszty egzekucji należności i obsługę administracyjną- marszałek województwa przekazuje na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wpływy te nie stanowią zatem dochodu budżetu państwa w rozumieniu art. 118 ust. 3 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego opłata produktowa ma charakter sankcyjny i warunkowy - należna jest wyłącznie w razie niewykonania obowiązku. Wpływy z tego tytułu nie podlegają rzetelnemu prognozowaniu, a ich wystąpienie jest równoznaczne z niepowodzeniem systemu.

II.4. Ryzyka warunkowe

Wnioskodawcy podtrzymują stanowisko wyrażone w części V uzasadnienia projektu oraz w odrębnym stanowisku wobec opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, że projekt nie narusza prawa Unii Europejskiej. Kierując się jednak zasadą ostrożności, wskazują na następujące ryzyka o charakterze warunkowym, niepoddające się dokładnemu obliczeniu na obecnym etapie.

a) Ewentualne sankcje finansowe z art. 260 ust. 2 TFUE. Nałożenie ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej wymagałoby uprzednio: decyzji politycznej Komisji Europejskiej o wszczęciu postępowania w trybie art. 258 TFUE, wyroku Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającego uchybienie, a następnie odrębnego postępowania i drugiego wyroku. Sekwencja ta trwa w praktyce nie mniej niż 4-6 lat od wejścia ustawy w życie. Wysokość ewentualnej sankcji ustalana jest indywidualnie, w zależności od wagi i czasu trwania naruszenia oraz zdolności płatniczej państwa członkowskiego. Ryzyko to jest warunkowe, odległe w czasie i na obecnym etapie niemierzalne.

b) Roszczenia odszkodowawcze operatorów systemu kaucyjnego. Nakłady i inwestycje siedmiu licencjonowanych operatorów szacować można na kwotę od 100 do 500 mln zł. Wnioskodawcy podtrzymują ocenę zawartą w uzasadnieniu projektu, iż realna kwota, która mogłaby zostać zasądzona, nie przekroczy 50 mln zł łącznie. Przemawiają za tym: sześciomiesięczne *vacatio legis* oraz sześciomiesięczny okres przejściowy (które umożliwiają rozliczenie zobowiązań i minimalizację strat), brak gwarancji bezterminowości udzielonych zezwoleń, ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa do rzeczywistej szkody, a także restrykcyjna linia orzecznicza w sprawach roszczeń związanych wobec Skarbu Państwa (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 marca 2017 r., sygn. akt I ACa 2124/15; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2016 r., sygn. akt IV CSK 26/16). W najgorszym wypadku negatywny skutek dla budżetu państwa powstały w wyniku roszczeń odszkodowawczych operatorów systemu kaucyjnego byłby jednorazowy i niewielki.

II.5. Bilans dla budżetu państwa

Per saldo projekt powoduje ubytek dochodów budżetu państwa rzędu 140–320 mln zł rocznie, częściowo równoważony oszczędnościami po stronie wydatkowej, a pośrednio wzrostem bazy podatkowej wynikającym z uwolnienia środków gospodarstw domowych i przedsiębiorstw (część IV i V poniżej).

III. Skutki dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego

III.1. Brak nowych zadań i obciążeń

Projekt nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego żadnych nowych zadań ani obowiązków. Zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (uchylenie art. 3 ust. 2aa, art. 9na ust. 1a oraz art. 9nb ust. 1a) mają charakter wyłącznie porządkujący i polegają na usunięciu wyłączeń odnoszących się do znoszonego systemu kaucyjnego. Wykonanie ustawy nie wymaga zwiększenia zatrudnienia ani nakładów w jednostkach samorządu terytorialnego.

III.2. Wzrost dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych

Powrót opakowań PET i aluminiowych do gminnego strumienia selektywnej zbiórki przywraca instalacjom komunalnym najbardziej wartościową frakcję odpadów.

Według raportu Waste2Economy utrata dochodów instalacji do sortowania odpadów, związana ze sprzedażą butelek PET oraz odpowiadających im dokumentów potwierdzających recykling, wynosi około 336 mln zł rocznie, a w odniesieniu do puszek aluminiowych - około 127 mln zł rocznie. Przy pełnej efektywności systemu kaucyjnego łączna utrata przychodów wszystkich instalacji do sortowania odpadów w Polsce sięgnęłaby około 576 mln zł rocznie, czyli około 5,76 mld zł w perspektywie dziesięciu lat.

Wejście w życie projektowanej ustawy pozwoli tej straty uniknąć. **Prognozowany dodatni skutek dla sektora gospodarki komunalnej wyniesie od około 463 mln zł do około 576 mln zł rocznie. W skali dziesięcioletniej da to od około 4,6 mld zł do około 5,8 mld zł w perspektywie dziesięcioletniej.**

Raport Stowarzyszenia Ekologicznego EKO-UNIA „System bez wykluczeń" prognozuje ponadto, że brak mechanizmów kompensacyjnych systemu kaucyjnego może oznaczać dla samorządów straty sięgające 6 mld zł.

III.3. Wpływ na opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Gminny system gospodarowania odpadami komunalnymi ma charakter samofinansujący się. Z pobranych opłat gmina pokrywa koszty jego funkcjonowania (art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Wzrost przychodów ze sprzedaży surowców wtórnych nie zwiększa zatem nadwyżki budżetowej gminy, lecz umożliwia obniżenie stawek opłat ponoszonych przez mieszkańców.

Skalę wzrostu stawek, który nastąpił po wprowadzeniu systemu kaucyjnego, obrazują przykłady wskazane w części IV uzasadnienia projektu: gmina Kobiór - z 35 zł do 39 zł od osoby; gmina Krupski Młyn - z 35 zł do 40 zł od osoby; miasto Kraków - z 27 zł do 35 zł za odpady segregowane oraz z 54 zł do 70 zł za niesegregowane; miasto stołeczne Warszawa - z 91 zł do 107 zł dla domów jednorodzinnych oraz z 60 zł do 85 zł dla wielolokalowych. Wzrosty te, często przekraczające 10 %, następowały przy wskaźniku inflacji CPI utrzymującym się poniżej 3 %.

III.4. Bilans dla jednostek samorządu terytorialnego

Projekt jest dla sektora samorządowego jednoznacznie korzystny finansowo. Nie generuje po jego stronie żadnych kosztów, a przywraca dochody rzędu 0,46-0,58 mld zł rocznie.

IV. Skutki dla gospodarstw domowych

IV.1. Środki zamrożone w kaucjach

Konsument ponosi kaucję w wysokości 50 groszy za butelkę z tworzywa sztucznego i puszkę metalową oraz 1 zł za butelkę szklaną wielokrotnego użytku. Przy przeciętnym zużyciu 120-150 opakowań jednorazowych rocznie na osobę rodzina czteroosobowa zamraża w kaucjach około 240-300 zł rocznie.

W skali kraju, według komunikatów Ministerstwa Klimatu i Środowiska, od uruchomienia systemu w dniu 1 października 2025 r. do dnia 30 czerwca 2026 r. zwrócono około 2,3 mld opakowań. Natomiast do sierpnia 2026 r. liczba ta wyniosła około 3,2 mld opakowań. W czerwcu 2026 r. tempo zwrotów wynosiło około 700 mln opakowań miesięcznie. Wartość kaucji pobieranych od konsumentów w skali roku należy zatem szacować na kwotę rzędu 3-4 mld zł.

IV.2. Kaucje faktycznie nieodzyskiwane

Przy poziomie zwrotów rzędu 77% kaucje, które nie wracają do konsumentów, dają kwotę rzędu 0,9-1 mld zł rocznie. Są to środki bezpowrotnie tracone przez gospodarstwa domowe wskutek braku punktów zwrotu w pobliżu miejsca zamieszkania, awaryjności automatów oraz odrzucania opakowań zgniecionych lub o nieczytelnych kodach kreskowych.

IV.3. Koszt systemu wliczony w cenę napojów

Według raportu Deloitte „System kaucyjny w Polsce – koszty, perspektywy, szanse" łączne koszty systemu w perspektywie dziesięciu lat przekroczą 40 mld zł, w tym nakłady inwestycyjne - około 11,5 mld zł oraz wydatki operacyjne - około 32,4 mld zł. Średni koszt obsługi jednego opakowania wynosi około 40 groszy. Koszty te są w całości przenoszone na konsumentów w cenach napojów. W ujęciu rocznym oznacza to obciążenie gospodarstw domowych kwotą rzędu 4 mld zł.

IV.4. Bilans dla gospodarstw domowych

Łączna prognozowana korzyść gospodarstw domowych z tytułu likwidacji systemu kaucyjnego wynosi od około 4 mld zł do około 5 mld zł rocznie. Na korzyść tę składają się koszty funkcjonowania systemu przenoszone w cenach napojów (około 4 mld zł rocznie) oraz kaucje bezpowrotnie tracone (około 1 mld zł rocznie). Wnioskodawcy zaznaczają, że obie pozycje częściowo się pokrywają, ponieważ kaucje niezwrócone stanowią jedno ze źródeł finansowania kosztów systemu. Do kwoty tej należy dodać jednorazowe uwolnienie środków trwale zamrożonych w obiegu kaucyjnym oraz oszczędności wynikające ze stabilizacji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

V. Skutki dla przedsiębiorców

V.1. Handel detaliczny i hurtowy

Według szacunków Polskiej Izby Handlu obowiązkiem uczestnictwa w systemie kaucyjnym objętych zostało około 20-30 tys. sklepów. Koszt dostosowania pojedynczego sklepu szacowany jest na 5-15 tys. zł, co daje jednorazowe obciążenie sektora kwotą rzędu 250 mln zł. Do kosztów tych dochodzą koszty bieżące: utrata części powierzchni sprzedażowej, magazynowanie opakowań, obsługa zwrotów, wymogi sanitarne oraz sprawozdawczość. Sektor handlu detalicznego, którego zadłużenie przekracza 2,6 mld zł, zostanie z tych obciążeń zwolniony.

Projekt utrzymuje przy tym obowiązek prowadzenia na własny koszt selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych przez jednostki handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² (art. 44 ust. 3 w brzmieniu projektowanym).

V.2. Wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje

Około 300 producentów i importerów napojów uczestniczących w systemie zostanie zwolnionych z opłat na rzecz podmiotów reprezentujących oraz z obowiązków ewidencyjnych i sprawozdawczych związanych z systemem kaucyjnym. Obowiązki wynikające z rozszerzonej odpowiedzialności producenta (art. 14a-17 oraz art. 20 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi) pozostają w mocy.

V.3. Instalacje do sortowania i przetwarzania odpadów

Odzyskanie przychodów rzędu 463-576 mln zł rocznie, o których mowa w pkt III.2, poprawi ekonomikę instalacji sortowania i ustabilizuje rynek surowców wtórnych.

V.4. Operatorzy systemu kaucyjnego

Jest to jedyna grupa, która odczuje skutki regulacji negatywnie. Siedmiu operatorów (Zwrotka S.A., PolKa S.A., OK Operator Kaucyjny S.A., Eko-Operator S.A., Reselekt S.A., Polski System Kaucyjny S.A., Kaucja.PL-Krajowy System Kaucyjny S.A.), posiadających kapitał zakładowy w wysokości co najmniej 5 mln zł każdy (łącznie co najmniej 35 mln zł), utraci podstawę prawną prowadzonej działalności. Sześciomiesięczne *vacatio legis* oraz sześciomiesięczny okres przejściowy (art. 5 projektu) umożliwiają rozliczenie zobowiązań i optymalizację planów gospodarczych. Ewentualne roszczenia odszkodowawcze omówiono w pkt II.4 lit. b.

V.5. Obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców

Wdrożenie projektowanych przepisów nie spowoduje obciążeń administracyjnych mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Jedyny wyjątek stanowią operatorzy systemu kaucyjnego, o ile spełniają kryteria średniego przedsiębiorcy. Dla pozostałych przedsiębiorców obciążenia administracyjne ulegną zmniejszeniu.

VI. Źródła finansowania (art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu)

Projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego w postaci nowych wydatków, nie wymaga zatem wskazania źródeł finansowania wydatków.

Zidentyfikowany ubytek dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług (140-320 mln zł rocznie, pkt II.2) zostanie skompensowany:

1) oszczędnościami po stronie wydatkowej budżetu państwa (pkt II.1);

2) wzrostem bazy opodatkowania podatkiem od towarów i usług oraz podatkami dochodowymi, wynikającym z pozostawienia w dyspozycji gospodarstw domowych kwoty rzędu 4-5 mld zł rocznie (pkt IV.4) oraz z odciążenia sektora handlu detalicznego i instalacji przetwarzania odpadów (część V);

3) poprawą sytuacji finansowej sektora finansów publicznych w części dotyczącej jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 0,46–0,58 mld zł rocznie (pkt III.2).

Per saldo wpływ projektu na sektor finansów publicznych jako całość jest dodatni.

VII. Zestawienie zbiorcze prognozowanych skutków finansowych

Kategoria	Skutek roczny	Skutek w 10 lat	Charakter
Budżet państwa - dochody z VAT od kaucji niezwróconych	-140 do -320 mln zł	-1,4 do -3,2 mld zł	pewny, malejący
Budżet państwa - wydatki na zezwolenia, nadzór, BDO	+ kilka mln zł	+ kilkudziesiąt mln zł	pewny
Budżet państwa - roszczenia operatorów	-	do -50 mln zł (jednorazowo)	warunkowy
Budżet państwa — sankcje UE	niemierzalny	niemierzalny	warunkowy, odległy
Jednostki samorządu terytorialnego i gospodarka komunalna	+463 do +576 mln zł	+4,6 do +5,8 mld zł	Pewny
Gospodarstwa domowe	+4 do +5 mld zł	+40 do +50 mld zł	Pewny
Handel detaliczny	+ uniknięte koszty bieżące	+250 mln zł unikniętych nakładów	pewny

Kategoria	Skutek roczny	Skutek w 10 lat	Charakter
Operatorzy systemu kaucyjnego	utrata podstawy działalności	-	pewny

Wykaz źródeł:

1. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, komunikaty o wynikach systemu kaucyjnego, w tym komunikat z dnia 5 sierpnia 2026 r. („3,2 miliarda dowodów na skuteczność systemu kaucyjnego"):

https://www.super-polska.pl/id?id_artykulu=36323&3,2_mld_zebranych_opakowa%C5%84 ;

2. Szacunki Ministerstwa Finansów dotyczące wpływów z podatku od towarów i usług od kaucji niezwróconych, sporządzone na etapie prac nad ustawą wprowadzającą system kaucyjny (uzasadnienie ustawy wprowadzającej system kaucyjny);

3. Deloitte, „System kaucyjny w Polsce – koszty, perspektywy, szanse" (uzasadnienie projektu);

4. Waste2Economy, analiza skutków ekonomicznych wprowadzenia systemu kaucyjnego dla instalacji do sortowania odpadów komunalnych (uzasadnienie projektu);

5. Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA, raport „System bez wykluczeń" (uzasadnienie projektu);

6. Polska Izba Handlu, szacunki liczby jednostek handlowych objętych obowiązkiem uczestnictwa w systemie kaucyjnym: https://pih.org.pl/system-kaucyjny/

7. Dane o stawkach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wskazane w części IV uzasadnienia projektu (Kobiór, Krupski Młyn, Kraków, m.st. Warszawa).

KONFEDERACJA
WOLNOŚĆ I NIEPODLEGŁOŚĆ

Warszawa, 8 października 2026 r.

Grzegorz Płaczek

Poseł na Sejm RP

Przewodniczący

Klubu Poselskiego Konfederacja

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.263.27.2026
Data wpływu 09. 10. 2026

RPW/33919/2026 – 1P
EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026 – 10 – 08
Data wpływu: 2026 – 10 – 08

Szanowny Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

niniejszym, działając jako przedstawiciel wnioskodawców

- poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw wniesionego w dniu 6 sierpnia 2026 r. (RPW/27019/2026)

uprzejmie przedkładam uzupełnienie uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji niniejszego projektu.

Z wyrazami szacunku,

.....

KONFEDERACJA
WOLNOŚĆ I NIEPODLEGŁOŚĆ

UZUPEŁNIENIE UZASADNIENIA I DSR

poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami

i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw

W uzasadnieniu i w deklarowanych skutkach regulacji do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw [RPW/27019/2026] wprowadza się następujące zmiany:

1) w uzasadnieniu projektu ustawy w części VIII „Informacje dodatkowe" dotychczasowe zdanie: „Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych i nie podlega notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597)." otrzymuje brzmienie: „Projektowana ustawa zawiera przepisy techniczne i podlega notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).";

2) w deklarowanych skutkach regulacji projektu ustawy w części II pkt 8 otrzymuje brzmienie:

„[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

Tak".



2026-08-19 18:57

Szanowni Państwo,

Ze względu na to, że żaden element tej ustawy nie wchodzi w zakres ustawowych kompetencji Państwowej Rady Ochrony Przyrody, Rada nie podejmuje się przedstawić opinii w tej sprawie.

Z poważaniem,

Andrzej Kepel
przewodniczący PROP

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM
L. dz. SPS-III.020.263.12.2026
Data wpływu 28.08.26r.

ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH
ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Siedziba: Pałac Kultury i Nauki, 27 piętro, 00-901 Warszawa,
Plac Defilad 1, skr. poczt. 7, tel. 22 656 63 34, fax 22 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-303 Nowy Sącz, skr. poczt. 87,
tel. 18 477 86 00, fax 18 477 86 11, e-mail: biuro@zpp.pl, www.zpp.pl

ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ZARZĄD

PREZES
Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI
Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI
Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI
Adam Krzysztoń
POWIAT ŁAŃCUCKI
Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI
Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI
Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI
Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)
Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE
Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI
Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI
Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI
Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI
Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA
Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI
Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI
Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI
Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI
Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI
Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI
Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY
Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO
Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI
Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE
Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI
Leszek Bajon
POWIAT SŁUBICKI
Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI
Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI
Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI
Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA
Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/273/26

Warszawa, 24 sierpnia 2026 roku

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.263.13.2026
Data wpływu 28.08.26r.

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 18 sierpnia 2026 r., w którym zwrócono się o opinię w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (RPW/27019/2026) proszę przyjąć następujące stanowisko Związku Powiatów Polskich.

Podczas prac koncepcyjnych i legislacyjnych nad systemem kaucyjnym strona samorządowa zwracała uwagę, że najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie równolegle kompleksowego systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta za wprowadzane do obiegu opakowania. Wprowadzenie systemu kaucyjnego, bez udziału gminnych systemów odpadowych w uzyskiwanych z nieodebranej kaucji środkach, uderzyło bowiem w finanse właśnie gminnych systemów. Samo całkowite zniesienie systemu kaucyjnego, który ma słuszne założenia i został w dużej mierze wdrożony oraz jest rozwijany, nie wydaje się natomiast zasadne.

Najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby więc jak najszybsze skierowanie do Parlamentu projektu ustawy wdrażającej w pełni ROP i jej wejście w życie zanim odpływ surowca (zwłaszcza PET) z gminnych systemów odpadowych przełoży się na konieczność podwyżek rachunków za wywóz odpadów dla gospodarstw domowych i lokalnych przedsiębiorców.

Strona samorządowa, zarówno w ramach oficjalnych stanowisk korporacji samorządowych, jak i prac w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, od wielu miesięcy apeluje do Rządu o wypracowanie ostatecznej wersji ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz

ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

rozpoczęcie procesu ustawodawczego w Sejmie. Co ważne, główne założenia i rozwiązania legislacyjne w ramach projektu pilotowanego przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska są już opracowane, zostały też zaakceptowane przez organizacje będące członkami KWRiST. Niestety, z niezrozumiałych dla nas powodów, nadal nie skierowano projektu do Sejmu.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka

Stanowisko ZPP do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (sygn. RPW/27019/2026)

- **Sprzeciwiamy się zawartej w poselskim projekcie Konfederacji propozycji całkowitej likwidacji systemu kaucyjnego. Naszym zdaniem problemy związane z jego początkowym funkcjonowaniem powinny prowadzić do jego usprawnienia i profesjonalizacji, a nie do wycofania rozwiązania krótko po jego uruchomieniu.**
- **Potencjalna likwidacja systemu stworzy realne ryzyko dla realizacji zobowiązań wynikających z unijnego rozporządzenia PPWR.**
- **Przyszłość systemu powinna być oceniana na podstawie danych, a nie doświadczeń z początkowego okresu jego funkcjonowania. Przed podejmowaniem tak fundamentalnych decyzji należy najpierw przeanalizować rzeczywiste poziomy zbiórki, koszty, efektywność operatorów, logistykę, rozliczenia oraz zachowania konsumentów.**
- **System kaucyjny odgrywa ogromną rolę w zapewnieniu dostępności wysokiej jakości surowców wtórnych. Wraz z rosnącymi wymogami PPWR dotyczącymi zawartości recyklatu w opakowaniach zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości surowców będzie miało bowiem coraz większe znaczenie dla konkurencyjności przedsiębiorstw.**
- **Rezygnacja z systemu oznaczałaby dodatkowe koszty dla przedsiębiorców i osłabienie stabilności prawa. Firmy poniosły już nakłady na infrastrukturę, rozwiązania IT, logistykę i organizację procesów, wobec czego taka decyzja przełożyłaby się na utratę części tych inwestycji oraz konieczność poniesienia kolejnych kosztów dostosowawczych.**

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP) ze zdecydowanym sprzeciwem przyjmuje złożony przez grupę posłów Konfederacji poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych

innych ustaw (sygn. RPW/27019/2026), który zmierza do całkowitej likwidacji uruchomionego w Polsce 1 października 2025 r. systemu kaucyjnego. Z przyczyn, które poniżej w drobiazgowy sposób wyjaśniamy, inicjatywa ta powinna zostać w całości odrzucona.

Na wstępie pragniemy zaznaczyć, że system kaucyjny stanowi kluczowy element rodzimego systemu gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, który umożliwia nam jako Państwu Członkowskiemu UE wywiązanie się z zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (PPWR).

W drugiej kolejności chcemy zwrócić uwagę, że jako organizacja broniąca praw przedsiębiorców jako szczególną wartość postrzegamy stabilne i przewidywalne otoczenie regulacyjne. System kaucyjny, choć mający naszym zdaniem pewne swoje ułomności, skłonił już firmy do poniesienia bardzo konkretnych kosztów inwestycyjnych, organizacyjnych i technologicznych. Stąd rezygnacja z tego rozwiązania w czasie tak krótkim od jego uruchomienia wydaje nam się nierozsądna z perspektywy tak kolejnych kosztów, jakie by wygenerowała, jak i szerzej ze względu na stabilność prawa gospodarczego w Polsce. Jako bardziej optymalne działanie jawi nam się usprawnienie, stabilizacja i dalszy rozwój tego mechanizmu, z mądrym uwzględnieniem doświadczeń z pierwszego okresu jego funkcjonowania.

Poniżej przedstawiamy naszą bardziej ustrukturyzowaną argumentację przemawiającą za takim podejściem.

1. System kaucyjny jako instrument realizacji celów środowiskowych

Przypominamy, że podstawowym celem systemu kaucyjnego jest zwiększenie poziomu selektywnej zbiórki opakowań po napojach oraz zapewnienie wysokiej jakości surowca kierowanego do recyklingu. Mechanizm kaucji stanowi przy tym prostą i bezpośrednią zachętę ekonomiczną dla konsumentów do zwrotu opakowań,

ograniczając ich porzucanie w przestrzeni publicznej oraz trafianie do strumienia odpadów zmieszanych.

Z perspektywy gospodarki o obiegu zamkniętym system pozwala skuteczniej kierować wartościowe surowce do kontrolowanego procesu zbiórki i recyklingu, ograniczając ich utratę. Ma to również szerszy wymiar środowiskowy, ponieważ ograniczenie ilości odpadów pozostających poza formalnym systemem gospodarowania nimi zmniejsza ryzyko ich nieprawidłowego zagospodarowania, w tym spalania w nieprzystosowanych do tego instalacjach.

Likwidacja systemu oznaczałaby rezygnację z istniejącego mechanizmu stworzonego właśnie w celu zwiększenia selektywnej zbiórki określonych rodzajów opakowań. Jeżeli jego funkcjonowanie ujawnia problemy lub bariery, właściwą reakcją powinno być ich zidentyfikowanie i usunięcie, a nie automatyczny powrót do rozwiązania alternatywnego, którego skuteczność w realizacji rosnących wymogów prawa unijnego nie została wykazana.

2. Likwidacja systemu kaucyjnego stwarza istotne ryzyko z punktu widzenia realizacji prawa UE

Za istotny argument przeciwko pomysłowi likwidacji systemu kaucyjnego uznajemy także jego znaczenie dla realizacji obowiązków wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (PPWR).

Art. 50 PPWR mówi o tym, że do 1 stycznia 2029 r. Państwa Członkowskie mają zapewnić selektywną zbiórkę co najmniej 90% masy jednorazowych butelek z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3 litrów oraz metalowych pojemników jednorazowych na napoje o pojemności do 3 litrów.

Co do zasady realizacja tego celu ma następować poprzez ustanowienie systemów kaucyjnych dla wskazanych formatów opakowań. PPWR przewiduje jednak możliwość zwolnienia Państwa Członkowskiego z obowiązku ustanowienia systemu kaucyjnego,

pod warunkiem spełnienia określonych wymogów dotyczących poziomu selektywnej zbiórki oraz przedstawienia Komisji Europejskiej planu zapewniającego osiągnięcie wymaganego poziomu 90%.

Możliwość rezygnacji z systemu kaucyjnego nie ma zatem charakteru swobodnej decyzji Państwa Członkowskiego. Jest uzależniona od wykazania, że alternatywny model zbiórki jest wystarczająco skuteczny oraz że istnieje wiarygodny i wykonalny plan osiągnięcia poziomu zbiórki wymaganego przez PPWR.

W konsekwencji likwidacja systemu kaucyjnego bez przedstawienia konkretnego, wykonalnego i zweryfikowanego mechanizmu, który pozwoliłby na osiągnięcie poziomu 90% selektywnej zbiórki, to rozwiązanie obarczone ogromnym ryzykiem regulacyjnym. Tym bardziej, że nie wystarczy udowodnić, że w przyszłości będzie możliwe zwiększenie efektywności systemu gminnego czy rozwój rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP). Konieczne jest przedłożenie konkretnych rozwiązań, które miałyby zapewnić realizację poziomów zbiórki wymaganych przez PPWR, wraz z terminami.

W naszym przekonaniu polityka regulacyjna państwa powinna być projektowana w sposób, który minimalizuje ryzyko niewywiązania się z obowiązków wynikających z prawa UE. Likwidowanie obecnie funkcjonującego instrumentu bez przedstawienia alternatywnego zdecydowanie się w tę zasadę nie wpisuje.

3. Problemy systemu powinny prowadzić do jego poprawy, a nie likwidacji

Dostrzegamy problemy związane z początkowym funkcjonowaniem systemu kaucyjnego, w tym kwestie dotyczące dostępności punktów zwrotu, rozwiązań technicznych, zasad funkcjonowania poszczególnych operatorów czy poziomu informacji kierowanej do konsumentów.

Wyzwania te należy jednak traktować jako element procesu wdrażania nowego rozwiązania, a nie jako wystarczający argument przemawiający za jego całkowitą likwidacją. Tym bardziej, że to mechanizm wymagający stopniowego dostosowania po

stronie producentów, dystrybutorów, handlu, operatorów oraz konsumentów. Wydaje się, że naturalnym elementem tego procesu jest identyfikowanie barier i ich konsekwentne eliminowanie.

Dlatego odpowiedziami na dotychczasowe bolączki w funkcjonowaniu systemu zamiast likwidacji powinny być w naszym przekonaniu kolejno:

- zwiększanie dostępności i poprawa rozmieszczenia punktów zwrotu;
- upraszczanie i ujednolicanie zasad funkcjonowania systemu oraz operatorów;
- zapewnienie interoperacyjności rozwiązań technicznych i sprawnej wymiany danych;
- usprawnienie procesów rozliczeniowych i zwiększenie ich przejrzystości;
- poprawa informacji i edukacji konsumentów;
- eliminowanie barier organizacyjnych i technicznych;
- zapewnienie odpowiedniej koordynacji systemu;
- skuteczne monitorowanie poziomów zbiórki i recyklingu;
- wykorzystywanie danych z rzeczywistego funkcjonowania systemu do dalszych zmian regulacyjnych.

Opowiadamy się przy tym za podejściem regulacyjnym opartym na danych. Ewentualne zmiany modelu powinny wynikać z rzetelnej oceny jego wyników i identyfikacji rzeczywistych problemów, a nie z decyzji podejmowanych ex ante.

4. System kaucyjny ma znaczenie dla dostępności wysokiej jakości surowców wtórnych

System kaucyjny powinien być postrzegany nie tylko jako instrument gospodarowania odpadami, ale również jako element budowania rynku surowców wtórnych.

Dla przedsiębiorstw działających w sektorze spożywczym, napojowym oraz szerzej w sektorach wykorzystujących opakowania dostępność odpowiedniej ilości surowców wtórnych będzie miała w najbliższych latach coraz większe znaczenie, co wynika bezpośrednio z obowiązków wprowadzanych przez PPWR w zakresie minimalnej

zawartości materiału pochodzącego z recyklingu w opakowaniach z tworzyw sztucznych.

Zgodnie z art. 7 PPWR, w przypadku jednorazowych butelek z tworzyw sztucznych na napoje wymagany poziom zawartości recyklatu będzie wynosił 30% od 2030 r. oraz 65% od 2040 r.

Osiągnięcie tych poziomów wymaga nie tylko odpowiednich technologii recyklingu, ale przede wszystkim zapewnienia odpowiedniej ilości surowca wejściowego o odpowiedniej jakości. Tu swoją rolę ma do odegrania właśnie system kaucyjny, który tworzy odrębny mechanizm zbiórki oparty na ekonomicznej zachęcie do zwrotu opakowania. Dlatego jego likwidacja bez wdrożenia równie skutecznego rozwiązania alternatywnego zwiększy ryzyko niedoboru wysokiej jakości recyklatu, a tym samym wzrostu kosztów jego pozyskania, importu lub dostosowania procesów produkcyjnych.

5. Likwidacja systemu oznaczałaby dodatkowe koszty i osłabienie stabilności regulacyjnej

Wdrożenie systemu kaucyjnego wymagało od przedsiębiorców poniesienia nakładów związanych m.in. z dostosowaniem infrastruktury, systemów informatycznych, procesów logistycznych, procedur operacyjnych oraz organizacji sprzedaży i obsługi konsumentów.

Jego likwidacja w krótkim czasie od uruchomienia oznaczałaby, że część tych nakładów nie mogłaby zostać efektywnie wykorzystana. Jednocześnie przedsiębiorcy zostaliby zmuszeni do poniesienia kolejnych kosztów związanych z wycofaniem lub zmianą wdrożonych rozwiązań.

To kwestia szczególnie istotna z punktu widzenia polityki gospodarczej państwa. Stabilność i przewidywalność prawa stanowią bowiem jeden z warunków podejmowania przez przedsiębiorców długoterminowych decyzji inwestycyjnych.

Dlatego stoimy na stanowisku, że raz wprowadzone regulacje nie powinny być cofane bez odpowiedniego uzasadnienia. Zmiana powinna następować wówczas, gdy

przemawiają za nią rzetelnie zidentyfikowane problemy, a proponowane rozwiązanie jest oparte na analizie skutków regulacji i nie generuje nieproporcjonalnych kosztów.

W przypadku systemu kaucyjnego brak jest obecnie przekonujących argumentów, że całkowita likwidacja jest rozwiązaniem bardziej efektywnym niż korekta i usprawnienie jego funkcjonowania.

6. System kaucyjny i ROP powinny być rozwiązaniami komplementarnymi

System kaucyjny nie powinien być analizowany w oderwaniu od pozostałych elementów systemu gospodarowania opakowaniami i odpadami, w szczególności od systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP).

Konieczne jest zatem zaprojektowanie tych instrumentów w sposób spójny i komplementarny, tak aby wzajemnie się uzupełniały i nie prowadziły do nieuzasadnionego dublowania obowiązków, kosztów i obciążeń administracyjnych.

Naszym zdaniem właściwym kierunkiem jest zatem równoległe:

- usprawnianie systemu kaucyjnego;
- rozwijanie efektywnego systemu ROP;
- zapewnienie zgodności obu instrumentów z PPWR;
- ograniczanie dublowania obowiązków i kosztów po stronie przedsiębiorców;
- stworzenie stabilnych zasad funkcjonowania systemu w perspektywie wieloletniej.

7. Likwidacja systemu nie odpowiada zasadzie proporcjonalności regulacyjnej

Uczulamy, że nawet w przypadku realnych problemów z funkcjonowaniem systemu kaucyjnego w pierwszej kolejności należy rozważyć rozwiązania mniej ingerujące w rynek, takie jak poprawa współpracy operatorów, zwiększenie dostępności punktów zwrotu, usprawnienie systemów informatycznych i rozliczeń czy doprecyzowanie obowiązków uczestników rynku.

Całkowita likwidacja systemu to krok najbardziej radykalny, który nie powinien być pierwszym wyborem ustawodawcy, jeżeli zakładane cele można osiągnąć poprzez korektę istniejących regulacji. Właściwa polityka regulacyjna powinna koncentrować się na usuwaniu zidentyfikowanych barier przy zachowaniu tych elementów systemu, które skutecznie realizują swoje cele.

8. Podsumowanie

Reasumując, stoimy na stanowisku, że obecne problemy związane z funkcjonowaniem systemu kaucyjnego powinny być traktowane jako argument za jego usprawnieniem i profesjonalizacją, a nie za jego likwidacją.

Rezygnacja z systemu bez wiarygodnego rozwiązania alternatywnego mogłaby bowiem negatywnie wpłynąć na poziom selektywnej zbiórki, dostępność surowców wtórnych, realizację zobowiązań wynikających z prawa UE oraz przewidywalność otoczenia regulacyjnego przedsiębiorstw. Równocześnie podjęcie podobnej decyzji po poniesieniu już przez przedsiębiorców znaczących nakładów oznaczałoby ich ponowne obciążenie kosztami dostosowania do zmienionych regulacji i podważałaby zaufanie do stabilności stanowionego prawa.

Dlatego apelujemy o utrzymanie systemu kaucyjnego, jego dalsze doskonalenie oraz zapewnienie jego spójności z ROP i wymaganiami PPWR. Właściwym kierunkiem jest ewolucja i poprawa systemu, a nie jego likwidacja.

Deklarujemy przy tym gotowość do dalszego dialogu z administracją publiczną oraz wszystkimi uczestnikami rynku w celu wypracowania rozwiązań, które zwiększą efektywność systemu, ograniczą nieuzasadnione koszty regulacyjne po stronie przedsiębiorców oraz pozwolą Polsce skutecznie realizować cele środowiskowe oraz zobowiązania wynikające z prawa Unii Europejskiej.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców / Samodzielny Organ Ochrony Prawa

Warszawa, 14 września 2026 r.

WPL.54.14.2.2026.DW

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-111.020.263.20.2026
Data wpływu 15.09.2026

AE:PL-30275-59799-JADHJ-27

Szanowny Panie Marszałku,

działając na podstawie art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców[1], także w związku z wyznaczaniem terminu posiedzenia Podkomisji stałej do spraw przedsiębiorczości w dniu 16 września 2026 r. w sprawie *informacji Ministra Klimatu i Środowiska oraz Ministra Finansów i Gospodarki o nowych obowiązkach nałożonych na przedsiębiorców w rozporządzeniu PPWR (Packaging and Packaging Waste Regulation)*[2] *– najważniejsze problemy związane z wdrażaniem oraz propozycje rozwiązań*, w załączeniu przekazuję stanowisko[3] Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców[4] przekazane Ministrowi Klimatu i Środowiska w przedmiotowej sprawie.

W wystąpieniu skierowanym do Minister Klimatu i Środowiska, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców zwrócił uwagę na liczne sygnały od przedsiębiorców dotyczące trudności związanych ze stosowaniem rozporządzenia PPWR. Rzecznik wskazał, że nowe regulacje nakładają na mikroprzedsiębiroców, małych i średnich przedsiębiorców[5] szereg nieproporcjonalnych obowiązków administracyjnych i sprawozdawczych, które w praktyce

[1] T.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 461.
[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylenia dyrektywy 94/62/WE (Dz. Urz. UE L 40 z 11.02.2019), Dalej: „PPWR".
[3] Pismo z dnia 4 września 2026 r., znak: WPL.54.14.2026.DW.
[4] Dalej także: „Rzecznik".
[5] Dalej: „sektor MŚP".

mogą stanowić barierę dla wykonywania działalności gospodarczej, zwłaszcza w przypadku sprzedaży na terenie Unii Europejskiej. Rzecznik przekazał uwagi i postulaty, wśród których szczególnie istotnie znacznie ma: brak odpowiednich wyłączeń dla podmiotów sektora MŚP, obowiązek ustanawiania upoważnionych przedstawicieli w każdym państwie członkowskim, braku unijnego progu (limitu zwolnienia) *de minimis* ograniczającego obowiązki najmniejszych podmiotów oraz nadmierne koszty realizacji wymogów wynikających z PPWR. Zwrócono również uwagę na potrzebę rozważenia wprowadzenia rozwiązań cyfrowych umożliwiających realizację obowiązków w ramach jednego, wspólnego systemu teleinformatycznego albo integrację miedzy systemami krajowymi w sposób pozwalający na wymianę danych. Dostrzeżono także wątpliwości interpretacyjne dotyczące statusu producentów i dostawców w modelu współpracy między przedsiębiorcami, w którym towary wprowadzane są do obrotu pod markami własnymi podmiotów zamawiających.

W związku z powyższym Rzecznik zaapelował o interwencję mającą na celu podjęcie skutecznych działań na rzecz ochrony praw i słusznych interesów przedsiębiorców sektora MŚP. Wśród postulatów wskazano m.in. na potrzebę uwzględnienia w projekcie ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych[6], rozwiązań łagodzących skutki PPWR dla MŚP, ograniczenie obciążeń administracyjnych i sprawozdawczych, działania informacyjne i edukacyjne dla przedsiębiorców, a także podjęcie inicjatyw na poziomie unijnym w zakresie uproszczenia obowiązków oraz stworzenia wspólnych rozwiązań systemowych.

Z wyrazami szacunku

Agnieszka Maria Majewska

Elektronicznie podpisany przez Agnieszka Maria Majewska
Data: 2026.09.14 17:24:18 +02'00'

Agnieszka Majewska
Rzecznik
Małych i Średnich Przedsiębiorców

Do wiadomości:

1. **Pan Rafał Komarewicz**
   Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
   Przewodniczący Komisji Gospodarki i Rozwoju
   ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa

   AE:PL-30275-59799-JADHJ-27

[6] Nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC100.

2. **Pani Elżbieta Burkiewicz**
   Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
   Przewodniczący Podkomisji stałej do spraw przedsiębiorczości
   ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa

   AE:PL-30275-59799-JADHJ-27

Spis załączników:

1. **kopia pisma Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 4 września 2026 r. znak: WPL.54.14.2026.DW.**

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców / Samodzielny Organ Ochrony Prawa

Warszawa, 4 września 2026 r.

WPL.54.14.2026.DW

Pani
Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54; 00-922 Warszawa
AE:PL-76338-88700-JTFJE-30

Szanowna Pani Minister,

działając na podstawie art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców[1] oraz mając na względzie liczne wystąpienia przedsiębiorców prowadzących sprzedaż na jednolitym rynku Unii Europejskiej, za pośrednictwem m. in. internetowych platform sprzedaży, którzy wskazują istotne trudności związane ze stosowaniem przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylenia dyrektywy 94/62/WE[2], wnoszę o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw i słusznych interesów mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców[3] w kontekście skutków wynikających z przywołanego aktu normatywnego.

Kierowane do Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców[4] wystąpienia przedsiębiorców sektora MŚP wskazują na występowanie dużych problemów ze stosowaniem przepisów PPWR w praktyce przez najmniejsze podmioty oraz zagrożeń sankcjami w postaci kar pieniężnych. Część przepisów PPWR weszła w życie od 12 sierpnia 2026 r. Rozporządzenie to, jako akt bezpośrednio stosowany, nie wymaga implementacji, a skuteczność przepisów zależy od przyjęcia przez państwo członkowskie środków

[1] T.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 461.
[2] Dz. Urz. UE L 40 z 11.02.2019, dalej: „PPWR", od Packaging and Packaging Waste Regulation.
[3] Dalej: „sektor MŚP".
[4] Dalej także: „Rzecznik".

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546,
tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, epuap: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: biuro@rzecznikmsp.gov.pl, AE: PL-44508-86347-ETCHU-23.
Administratorem Państwa danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie (00-679) przy ul. Wilczej 46. Dane przetwarzane są w celu rozpatrzenia złożonego wniosku, w tym podjęcia wnioskowanej czynności lub interwencji oraz udzielenia stosowanej odpowiedzi. Przysługuje Państwu prawo żądania dostępu do danych, ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, wniesienia sprzeciwu oraz prawo wniesienia skargi do Prezesa UODO.
Więcej informacji na temat przetwarzania danych wnioskodawców: https://rzecznikmsp.gov.pl/klauzule-rodo/
https://rzecznikmsp.gov.pl/ https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/ https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/
https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP/ https://x.com/RzecznikMSP/ https://www.youtube.com/rzecznikmsp/

wykonawczych (o czym mowa w art. 40, art. 44, art. 50 i art. 68 PPWR). W Polsce aktem normatywnym, który ma określać zasady stosowania PPWR ma być projektowana ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych[5], która aktualnie jest na etapie prac legislacyjnych. Projekt ten zawiera także regulacje z zakresu rozszerzonej odpowiedzialności producentów i budzi duże kontrowersje w zakresie proponowanych rozwiązań. Okoliczności takie powodują stan niepewności, niekorzystny dla firm sektora MŚP z wielu branż.

Analiza treści PPWR wskazuje na liczne regulacje i nadmiarowe obowiązki mogące powodować istotne trudności dla najmniejszych przedsiębiorców. Zagadnienia budzące najistotniejsze zastrzeżenia to:

1) nieproporcjonalność regulacji w odniesieniu do podmiotów sektora MŚP i realiów wykonywania działalności gospodarczej przez te podmioty. PPWR nie przewiduje wyłączeń ani zwolnień dla mniejszych przedsiębiorców. Małe firmy są zobligowane do spełnienia takich samych wymagań co duże. Jedyne odstępstwa o charakterze podmiotowym dotyczą wyłączenia z celów ponownego użycia napojów dla dystrybutorów końcowych o powierzchni sprzedaży nieprzekraczającej 100 m² (art. 29 ust. 10 PPWR) oraz dla mikroprzedsiębiorców udostępniających w danym państwie członkowskim nie więcej niż 1000 kg opakowań rocznie (art. 29 ust. 13 PPWR). Natomiast obowiązki administracyjne dotyczą wszystkich podmiotów w takim samym stopniu, mimo iż dla mniejszych stanowią nieadekwatnie większe obciążenie organizacyjne i finansowe. Przedsiębiorcy wskazują, że nawet sporadyczna sprzedaż kilku przesyłek rocznie na terenie danego państwa członkowskiego może skutkować następującymi obowiązkami:
   - rejestracji w krajowym, danego państwa członkowskiego, systemie rozszerzonej odpowiedzialności producenta,
   - zawarcia umowy z organizacją odpowiedzialności producenta,

[5] Nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC100, dalej: „projekt ustawy UC100".

- ustanowienia upoważnionego przedstawiciela na terenie danego państwa członkowskiego,
- prowadzenia dodatkowej, odrębnej sprawozdawczości,
- ponoszenia opłat administracyjnych.

Konieczność spełnienia wskazanych wymogów dla przedsiębiorców sektora MŚP stanowi realną barierę w wykonywaniu działalności gospodarczej i jej rozwoju. Obowiązkom takim mogą podołać jedynie duże podmioty. W przypadku niewielkich ilości produktów wprowadzanych do obrotu na terytorium danego państwa członkowskiego, koszty obsługi administracyjnej procesu zmierzającego do uiszczenia należnej opłaty środowiskowej wynikającej z masy wprowadzonych opakowań, dalece przewyższają samą opłatę. W takich okolicznościach regulacje przestają pełnić funkcję środowiskową, a stają się barierą w zakresie swobody przepływu towarów na terenie wspólnoty i wykonywania działalności gospodarczej przez podmioty sektora MŚP. Jak wynika z wystąpień przedsiębiorców, koszt dostosowania się do obowiązków nałożonych przepisami PPWR jest stałym, wysokim kosztem, niezależnym od skali obrotu, przy czym obciążenia te dla najmniejszych przedsiębiorców są dalece bardziej dotkliwe niż dla dużych podmiotów, które dysponują zasobami albo istniejącą strukturą.

2) kolejną istotna barierą, wskazywaną w wystąpieniach przedsiębiorców do Rzecznika, jest, w przypadku zamiaru prowadzenia sprzedaży na terytorium danego państw członkowskiego, obowiązek ustanowienia upoważnionego przedstawiciela w każdym państwie członkowskim (art. 45 PPWR). Przedsiębiorcy słusznie podnoszą, że koszty realizacji takiego wymogu mogą sięgać nawet kilkadziesiąt tysięcy euro rocznie w odniesieniu tylko do jednego państwa. Obowiązek ten w praktyce jest barierą uniemożliwiającą działalność gospodarczą i rozwój najmniejszym przedsiębiorcom. Należy zwrócić uwagę, że przedsiębiorca mający siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej pozostaje pod jurysdykcją prawa wspólnotowego oraz własnego prawa krajowego i prawa krajowego państwa członkowskiego, na terenie którego zamierza prowadzić sprzedaż, nawet niewielkiej ilości produktów. Właściwe organy

administracyjne posiadają skuteczne narzędzia prawne i egzekucyjne. Dlatego instytucja upoważnionego przedstawicielstwa znajdzie uzasadnienie wyłącznie w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej na terenie Unii Europejskiej przez podmioty spoza wspólnoty. Obowiązujące brzmienie regulacji nie uwzględnia przedsiębiorców sektora MŚP, jako pełnoprawnych uczestników wewnątrzwspólnotowego obrotu gospodarczego.

3) część z wnioskodawców wskazuje na potrzebę rozważenia możliwości wprowadzenia rozwiązań do charakterze „progu *de minimis*", poniżej którego obowiązki rejestracyjne i administracyjne podlegałyby znacznemu ograniczeniu lub wyłączeniu. Przykładem takiego rozwiązania jest limit 1000 kg opakowań rocznie dla mikroprzedsiębiorców w odniesieniu do celów ponownego użycia (art. 29 ust. 13 PPWR). Zdaniem przedsiębiorców zmiana taka powinna pociągnąć za sobą ograniczenia w zakresie obowiązków rejestracyjnych i sprawozdawczych (art. 44 i 45 PPWR). Wprowadzenie ułatwień dla sektora MŚP pozostałoby neutralne dla środowiska i pozwoliło wzmocnić lokalny, wspólnotowy sektor MŚP.

4) często poruszaną kwestią w wystąpieniach kierowanych do Rzecznika jest brak jednego, wspólnego europejskiego systemu właściwego dla rozszerzonej odpowiedzialności producenta, lub alternatywnego rozwiązania, które umożliwiałoby dokonywanie w szczególności takich czynności jak:

   - jednorazowa rejestracja w państwie siedziby przedsiębiorcy,
   - możliwość złożenia jednej deklaracji obejmującej wszystkie państwa członkowskie,
   - możliwość wykonania jednej płatności,

   alternatywnie:

   - automatyzacja między systemami krajowymi w zakresie przekazywania danych i środków pomiędzy państwami członkowskimi.

   Realizacja postulatu znacząco uprościłaby obowiązki rejestracyjne i sprawozdawcze oraz pozwoliłaby na łatwiejsze dostosowanie do regulacji PPWR, bez konieczności

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546,
tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, epuap: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: biuro@rzecznikmsp.gov.pl, AE: PL-44508-86347-ETCHU-23.
Administratorem Państwa danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie (00-679) przy ul. Wilczej 46. Dane przetwarzane są w celu rozpatrzenia złożonego wniosku, w tym podjęcia wnioskowanej czynności lub interwencji oraz udzielenia stosowanej odpowiedzi. Przysługuje Państwu prawo żądania dostępu do danych, ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, wniesienia sprzeciwu oraz prawo wniesienia skargi do Prezesa UODO.
Więcej informacji na temat przetwarzania danych wnioskodawców: https://rzecznikmsp.gov.pl/klauzule-rodo/
https://rzecznikmsp.gov.pl/ https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/ https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/
https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP/ https://x.com/RzecznikMSP/ https://www.youtube.com/rzecznikmsp/

ograniczenia działalności gospodarczej albo ponoszenia znacznych kosztów. W szczególności warto rozważyć rozwiązanie pozwalające na wymianę danych między systemami krajowymi (np. przez wprowadzenie odpowiedniego API do aktualnie obwiązujących systemów teleinformatycznych). W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej ewentualne zmiany dotyczyłyby Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami (BDO). Istniejące i dostępne rozwiązania informatyczne pozwalają skuteczną komunikację i wymianę informacji między systemami teleinformatycznymi poszczególnych państw członkowskich. W sytuacji istnienia takich możliwości, polski przedsiębiorca np. przez system BDO posiadałby możliwość złożenia dokumentacji dotyczącej terytorium innego kraju członkowskiego, a system automatycznie przekazywałaby te dane.

5) odrębne istotne, dostrzeżone przez Rzecznika, zagadnienie dotyczy wątpliwości w zakresie statusu dostawców dla marek własnych innych podmiotów, w kontekście pojęcia wytwórcy i skutków z tego wynikających w świetle PPWR. W praktyce mogą występować problemy z prawidłowym ustaleniem statusu przedsiębiorcy. Rynek wytworzył model, w którym często kooperują duże podmioty posiadające marki własne i ich dostawcy, w szczególności przedsiębiorców z sektora MŚP, którzy nie dysponują prawami do znaków towarowych do produkowanych dla właścicieli tych znaków (marek) towarów. Trudność może stanowić prawidłowe przypisanie statusu wytwórcy w takich relacjach i ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za realizację wszystkich obowiązków nakładanych przez PPWR na wytwórcę. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 13 PPWR wytwórcą jest podmiot, który wytwarza opakowanie albo zleca jego zaprojektowanie lub wytworzenie pod własną nazwą lub własnym znakiem towarowym. Z uwagi na powyższe okoliczności może dochodzić do nadużyć, w ramach których wszystkie obowiązki zostaną przerzucone wytwórców, zwłaszcza mniejszych przedsiębiorców sektora MŚP, którzy są słabszymi organizacyjnie i finansowo uczestnikami obrotu.

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546,
tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, epuap: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: biuro@rzecznikmsp.gov.pl, AE: PL-44508-86347-ETCHU-23.
Administratorem Państwa danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie (00-679) przy ul. Wilczej 46. Dane przetwarzane są w celu rozpatrzenia złożonego wniosku, w tym podjęcia wnioskowanej czynności lub interwencji oraz udzielenia stosowanej odpowiedzi. Przysługuje Państwu prawo żądania dostępu do danych, ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, wniesienia sprzeciwu oraz prawo wniesienia skargi do Prezesa UODO.
Więcej informacji na temat przetwarzania danych wnioskodawców: https://rzecznikmsp.gov.pl/klauzule-rodo/
https://rzecznikmsp.gov.pl/ https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/ https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/
https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP/ https://x.com/RzecznikMSP/ https://www.youtube.com/rzecznikmsp/

W świetle przytoczonych okoliczności zasadne wydaje się przeprowadzenie przez Ministra Klimatu i Środowiska analizy wskazanych w niniejszym wystąpieniu barier i problemów, jakie napotykają przedsiębiorcy w związku z wejściem w życie rozporządzenia PPWR oraz zgłoszonych postulatów. Przekazane uwagi dotyczą wielu branż, co ma wpływ na całą gospodarkę.

Mając powyższe Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wnosi o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw i słusznych interesów mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności:

I. Wprowadzenie do projektu ustawy UC100 przepisów łagodzących obowiązki wynikające z PPWR. Wykorzystanie fakultatywnych zwolnień przewidzianych w PPWR, w szczególności w art. 29 ust. 11 w celu ograniczenia obowiązków zgłoszeniowych i sprawozdawczych oraz kosztów wynikających z PPWR. Rozgraniczenie wysokości kar pieniężnych biorąc pod uwagę wielkość i status przedsiębiorcy oraz ogólne kryteria miarkowania kar.

II. Rozważenie mechanizmów umożliwiających realizację obowiązków sprawozdawczych i płatniczych producenta przez dostawcę platformy internetowej (cyfrowej), przy zachowaniu odpowiedzialności prawnej wytwórcy.

III. Podjęcie działań informacyjnych i edukacyjnych, np., przez utworzenie przy Ministrze Klimatu i Środowiska punktu informacyjnego dla przedsiębiorców udzielającego informacji w zakresie stosowania PPWR, z uwzględnieniem sektora MŚP. Z przekazanych Rzecznikowi wystąpień wynika brak prawidłowej wykładni stosowania przepisów PPWR oraz duża obawa przedsiębiorców co do skutków nieumyślnych naruszeń tych regulacji.

IV. Rozważenie i przekazanie właściwym organom wspólnoty postulatu utworzenia jednego systemu teleinformatycznego albo opracowania rozwiązania alternatywnego (np. odpowiedniego API) w zakresie już istniejących krajowych systemów teleinformatycznych – umożliwiających komunikację i wymianę danych.

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546,
tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, epuap: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: biuro@rzecznikmsp.gov.pl, AE: PL-44508-86347-ETCHU-23.
Administratorem Państwa danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie (00-679) przy ul. Wilczej 46. Dane przetwarzane są w celu rozpatrzenia złożonego wniosku, w tym podjęcia wnioskowanej czynności lub interwencji oraz udzielenia stosowanej odpowiedzi. Przysługuje Państwu prawo żądania dostępu do danych, ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, wniesienia sprzeciwu oraz prawo wniesienia skargi do Prezesa UODO.
Więcej informacji na temat przetwarzania danych wnioskodawców: https://rzecznikmsp.gov.pl/klauzule-rodo/
https://rzecznikmsp.gov.pl/ https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/ https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/
https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP/ https://x.com/RzecznikMSP/ https://www.youtube.com/rzecznikmsp/

V. Rozważenie i przekazanie właściwym organom wspólnoty postulatu zmiany art. 45 PPWR w kierunku zwolnienia albo wyłączenia podmiotów sektora MŚP z obowiązku ustanowienia upoważnionego przedstawiciela w każdym państwie członkowskim oraz wprowadzenia jednolitego unijnego limitu *de minimis*, znoszącego obowiązki rejestracyjne i sprawozdawcze dla najmniejszych podmiotów.

Biorąc pod uwagę wskazane zagrożenia, uwagi oraz postulaty, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców zwraca szczególną uwagę na konieczność wprowadzenia odpowiednich rozwiązań do procedowanego projektu ustawy UC100, w szczególności dokonania przeglądu przepisów przejściowych, ze względu na dotkliwość regulacji PPWR dla najmniejszych przedsiębiorców oraz istotne organicznie możliwości ich rozwoju.

Z wyrazami szacunku

z up. Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców
Dyrektor Wydziału Prawno-Legislacyjnego
Tomasz Olszówka

Tomasz Artur Olszówka
Elektronicznie podpisany przez Tomasz Artur Olszówka
Data: 2026.09.04 15:39:41 +02'00'

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546,
tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, epuap: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: biuro@rzecznikmsp.gov.pl, AE: PL-44508-86347-ETCHU-23.
Administratorem Państwa danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie (00-679) przy ul. Wilczej 46. Dane przetwarzane są w celu rozpatrzenia złożonego wniosku, w tym podjęcia wnioskowanej czynności lub interwencji oraz udzielenia stosowanej odpowiedzi. Przysługuje Państwu prawo żądania dostępu do danych, ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, wniesienia sprzeciwu oraz prawo wniesienia skargi do Prezesa UODO.
Więcej informacji na temat przetwarzania danych wnioskodawców: https://rzecznikmsp.gov.pl/klauzule-rodo/
https://rzecznikmsp.gov.pl/ https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/ https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/
https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP/ https://x.com/RzecznikMSP/ https://www.youtube.com/rzecznikmsp/

RPW/31443/2026-1P
EZD RP KS
(BPK-III)
Data rejestracji: 2026-09-18
Data wpływu: 2026-09-18

Prezes
Adam Glapiński

Warszawa, 16 września 2026 r.

DP.IV.024.132.2026.MJ

Pan

Marek Siwiec

Szef Kancelarii Sejmu

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.263.22.2026
Data wpływu 21.09.26r.

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 18 sierpnia 2026 r. (znak: SPS-III.020.263.8.2026) dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw*, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH
Mirosław Wróblewski

Warszawa, **17 września 2026**

DPNT.401.397.2026.WL.MWR

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.263.21.2026
Data wpływu 17.09.26v.

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 18 sierpnia 2026 r. znak: SPS-III.020.263.8.2026, działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679[1] oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych[2] uprzejmie informuję, że do przedstawionego **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw** Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych nie zgłasza uwag. Jednocześnie uprzejmie dziękuję za jego przedstawienie do zaopiniowania.

Łączę wyrazy szacunku,

Mirosław Wróblewski
Prezes Urzędu
Ochrony Danych Osobowych

/-dokument w postaci elektronicznej
podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE Ł 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.).
[2] Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781 ze zm.).

ZWIĄZEK MIAST POLSKICH

WIEDZA.
PARTNERSTWO.
ROZWÓJ.

Wałbrzych, 18 września 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.263.31.2026
Data wpływu 20.X.26r.

Pan
Grzegorz Płaczek
Poseł na Sejm RP
Klub Poselski Konfederacja
Ul. Wiejska 4/6/8
00-489 Warszawa

Szanowny Panie Pośle

Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi

Uprzejmie informuję, że Związek Miast Polskich nie może pozytywnie zaopiniować projektu ustawy przewidującego likwidację systemu kaucyjnego.

Z całą pewnością system ten nie jest idealny i organizacje samorządowe zgłaszają wiele uwag do zasad jego funkcjonowania. Jednakże rozwiązania zawarte w poselskim projekcie ustawy budzą istotne wątpliwości co do ich zgodności z obowiązującym prawem Unii Europejskiej, w szczególności regulacjami dotyczącymi opakowań i odpadów opakowaniowych oraz wymaganych poziomów selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych.

Z perspektywy JST likwidacja systemu kaucyjnego oznaczałaby również konieczność ponownego dostosowania organizacji gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym zasad selektywnego zbierania i zagospodarowania poszczególnych frakcji odpadów. Zamiast rezygnacji z funkcjonującego mechanizmu zasadne wydaje się jego dalsze doskonalenie oraz zapewnienie pełnej spójności systemu kaucyjnego z zasadami rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Jednocześnie należy podkreślić, że koszty ewentualnych zmian w systemie gospodarowania odpadami nie mogą być przerzucane na mieszkańców w postaci wzrostu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Łączę wyrazy szacunku

Zastępca Dyrektora Biura
Związku Miast Polskich
Marek Wójcik

ul. Roosevelta 18 60-829 Poznań tel.: 61 633 50 50 e-mail: biuro@zmp.poznan.pl www.miasta.pl

Prezes Urzędu
Zamówień Publicznych

Agnieszka Olszewska

Znak pisma: DP.0211.46.2026.OJ
Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.263.23.2026
Data wpływu 06.X.2026.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 18 sierpnia 2026 r. (SPS-III.020.263.8.2026), przy którym został przekazany do opiniowania poselski projekt *ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw* (brak numeru druku sejmowego), po przeprowadzeniu przez Urząd Zamówień Publicznych analizy projektowanych przepisów ustawy pod kątem ich wpływu na system zamówień publicznych, przedstawiam poniższe uwagi do przedmiotowego projektu.

W art. 6 projektowanej ustawy proponuje się przepis przejściowy, zgodnie z którym do *„przetargów i umów w sprawie zamówień publicznych wszczętych lub zawartych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, w których cena obejmuje koszty związane z funkcjonowaniem systemu kaucyjnego, stosuje się przepisy dotychczasowe, a ewentualne dostosowanie wynagrodzenia następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (...) oraz przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (...)"*. W konsekwencji projektowanej regulacji w przypadku toczących się postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (projektodawca posłużył się pojęciem „przetargi"), jak i umów w sprawie zamówienia publicznego zawartych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, których przedmiot zamówienia na dostawy lub usługi obejmuje napoje w opakowaniach ujęte w systemie kaucyjnym, zamawiający nadal mieliby uwzględniać w cenie zamówienia opłatę kaucyjną przewidzianą w tych przepisach, mimo uchylenia systemu kaucyjnego.

Wprowadzanie powyższej regulacji przejściowej nakazującej co do zasady stosowanie przepisów dotychczasowych do toczących się postępowań oraz zawartych umów nie wydaje się racjonalne pod względem celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych przez zamawiających. Z tego względu w toczących się postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, a także w przypadku zawartych umów, należałoby raczej przyjąć założenie stosowania „nowego prawa" – z uchylonym systemem kaucyjnym, i rozważyć czy w systemie prawa istnieją instrumenty pozwalające zamawiającym na dostosowanie się do wprowadzanej zmiany przepisów.

W projektowanym art. 6 w drugiej części tej regulacji dostrzeżono taką potrzebę, dopuszczając *„ewentualne dostosowanie wynagrodzenia"* m.in. na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej „ustawa Pzp"). Jednak w przypadkach, w których ma zastosowanie ustawa Pzp, działanie zamawiającego zmierzające do zmiany wysokości wynagrodzenia, w którym ujęto opłaty od opakowań

telefon: 22 458 77 01
Adres e-mail: uzp@uzp.gov.pl
Strona www: gov.pl/uzp

Urząd Zamówień Publicznych
ul. Postępu 17A,
02-676 Warszawa

objętych uchylanym systemem kaucyjnym nie opiera się na zasadzie dowolności („ewentualności").

Ustawa Pzp przewiduje instrumenty dające zamawiającemu podstawy do podjęcia działań pozwalających zamawiającym na uwzględnienie zmian odpowiednio w toczących się postępowaniach oraz zawartych umowach. Zmiany takie mogą obejmować również skutki uchylenia przepisów dotyczących systemu kaucyjnego co może łączyć się ze zmianą umowy w sprawie zamówienia publicznego. W art. 455 ustawy Pzp regulowane są dopuszczalne przypadki zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego, w tym m.in. jest to przypadek konieczności zmiany umowy w zakresie zmiany wysokości ceny spowodowanej okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć (art. 455 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp). Innym instrumentem w ustawie Pzp oddziałującym na zmianę wysokości wynagrodzenia wykonawcy w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia są klauzule waloryzacyjne obligatoryjnie wprowadzane w umowach na roboty budowlane, dostawy lub usługi zawieranych na okres dłuższy niż 6 miesięcy (art. 439 ustawy Pzp). Z tej perspektywy projektowana regulacja art. 6 wydaje się zbędna.

Na marginesie można dodać, że regulacja przejściowa zawarta w art. 6 nie pozostaje w logicznej spójności z projektowanym art. 5 ust. 4. Przepis ten stanowi, że *„użytkownik końcowy, który przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zapłacił kaucję, może w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy dokonać zwrotu opakowania lub odpadu opakowaniowego objętego systemem kaucyjnym i otrzymać zwrot kaucji na zasadach dotychczasowych"*. Ponieważ takim użytkownikiem końcowym może być również zamawiający, w przypadku umów w sprawie zamówienia publicznego, które zgodnie art. 6 projektu miałyby być „utrzymane" w reżimie przepisów dotychczasowych (tj. w systemie kaucyjnym), zawartych na okres dłuższy niż 6 miesięcy, po upływie tego okresu zamawiający pozbawiony byłby możliwości zwrotu opakowań objętych systemem kaucyjnym i otrzymania zwrotu kaucji.

W związku z powyższym, ponieważ projektowana w art. 6 regulacja przejściowa odnosząca się do ustawy Pzp wydaje się być nie tylko zbędna, ale również niekorzystna dla zamawiających, uzasadnione wydaje się zrezygnowanie z jej wprowadzania w przepisach projektowanej ustawy.

Łączę wyrazy szacunku

Agnieszka Olszewska; Urząd Zamówień Publicznych

Elektronicznie podpisany przez Agnieszka Olszewska; Urząd Zamówień Publicznych
Data: 2026.10.05 14:00:29 +02'00'

Telefon: 22 458 77 01
Adres e-mail: uzp@uzp.gov.pl
Strona www: gov.pl/uzp

Urząd Zamówień Publicznych
ul. Postępu 17A,
02-676 Warszawa

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
KOMISJA USTAWODAWCZA

Warszawa, 21 października 2026 r.

RPW/36051/2026 – 1P
EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026 – 10 – 26
Data wpływu: 2026 – 10 – 26

Pan Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – przedkładam opinię nr 354 Komisji Ustawodawczej uchwaloną na posiedzeniu 21 października 2026 r. o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Płaczek).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji

Marek Ast

WYDZIAŁ OBSŁUGI KIEROWNICTWA SEJMU
L.dz. SPS-III.020.263.33.2026
Data wpływu 27. 10. 2026

OPINIA nr 354
Komisji Ustawodawczej

w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw

przyjęta na posiedzeniu
w dniu 21 października 2026 r.

dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 21 października 2026 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw. Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- **uznała ten projekt za dopuszczalny.**

Przewodniczący Komisji

Marek Ast

Minister
Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DOT-IV.5115.8.2026
Warszawa, 28 października 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.263.34.2026
Data wpływu 29.10.2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Dotyczy: poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw – notyfikowanie zgodnie z dyrektywą (UE)2015/1535 – WYZNACZENIE standstill

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z wnioskiem o wszczęcie procedury notyfikacji (pismo z 2 września 2026 r., znak SPS-III.020.263.16.2026), informuję, że poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, został notyfikowany Komisji Europejskiej 9 października 2026 r. pod numerem **2026/0550/PL**.
Wyznaczony przez Komisję zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy (UE)2015/1535[1] **okres tzw. *standstill*,** w czasie którego państwo członkowskie powinno odroczyć przyjęcie[2] notyfikowanego projektu, **upływa 12 stycznia 2027 r. o godz. 23:59:59**.

W bazie TRIS, gdzie zamieszczony został notyfikowany projekt, po wybraniu opcji „Contribution" dostępne będą także zgłoszone online opinie podmiotów gospodarczych link: https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/29361

Informuję uprzejmie, że jeżeli po dokonaniu notyfikacji do tekstu zostaną wprowadzone istotne zmiany, a w szczególności, jeżeli zostaną dodane lub zaostrzone specyfikacje techniczne lub inne wymagania, albo też przyspieszony zostanie termin ich wprowadzenia, projekt taki podlega ponownie notyfikacji (art. 5 ust. 1 akapit 3 dyrektywy; § 12 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych).

[1] Dyrektywa (UE)2015/1535 ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednolicenie) zastąpiła dyrektywę 98/34/WE (opublikowana w Dz. Urz. UE L 241 z dnia 19.09.2015).
[2] Art.6. ust.1: „Państwa członkowskie odraczają przyjęcie projektu przepisów technicznych o trzy miesiące, począwszy od daty otrzymania przez Komisję komunikatu, o którym mowa w art. 5 ust. 1."

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
Ministerstwo
Rozwoju i Technologii

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE[3] osoby fizyczne mogą się powołać przed sądem krajowym na art. 5 i 6 dyrektywy, a sąd powinien odmówić stosowania krajowych przepisów technicznych, które nie zostały notyfikowane zgodnie z dyrektywą lub które zostały notyfikowane, lecz przyjęto je w trakcie okresu wstrzymania procedury legislacyjnej ustanowionego dyrektywą, a nie po jego wygaśnięciu.

Ponadto informuję, że zgodnie z art. 9 dyrektywy (§ 13 a ww. rozporządzenia Rady Ministrów), przy ogłaszaniu aktu prawnego zawierającego przepisy techniczne należy zamieścić informację o dokonaniu jego notyfikacji z odniesieniem się do dyrektywy ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (w dotychczasowej praktyce informacja taka jest zamieszczana w formie przypisu po tytule aktu).

Zakończenie procedury notyfikacji następuje poprzez przekazanie Komisji Europejskiej ostatecznego tekstu aktu prawnego (art. 5 ust. 3 dyrektywy, § 13 ust. 1 rozporządzenia RM). Dlatego uprzejmie proszę o przesłanie tekstu ostatecznego niezwłocznie po jego opublikowaniu w Dzienniku Ustaw na adres: notyfikacjaPL@mrit.gov.pl w formacie PDF oraz DOC/DOCX.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Michał Baranowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii

Podstawa prawna

[1] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. poz.2039 oraz z 2004 r. poz.597)
[2] Dyrektywa (UE)2015/1535 PE i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego [ujednolicenie] (Dz.Urz. UE L 241 z 17.09.2015, str.1)

Załączniki

1. wiadomość 001 (plik 2024-2847-PL.txt)
2. wiadomość 003 (plik 2024-2848-PL.txt)

[3] Wyrok w sprawie C-194/94 „CIA Security", Zb. Orz. 1996 str. I-2201, oraz wyrok w sprawie C-443/98 „Unilever", Zb. Orz. 2000 str. I-7535".

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
Ministerstwo
Rozwoju i Technologii

Wiadomość 003

Informacja od Komisji - TRIS/(2026) 2848

dyrektywa (UE) 2015/1535

Powiadomienie: 2026/0550/PL

Projekt przepisu technicznego

MSG: 20262848.PL

1. MSG 003 IND 2026 0550 PL PL 12-01-2027 09-10-2026 COM STANDSTILL 12-01-2027

Komisja otrzymała w dniu 09-10-2026 tekst projektu przepisu technicznego odpowiadającego temu powiadomieniu. Dlatego też trzymiesięczny okres ustalony zgodnie z art. 6, ust. 1 dyrektywy (UE) 2015/1535 upływa w dniu 12-01-2027. Tekst zostanie przesłany najszybciej, jak będzie to możliwe.

****

Komisja Europejska
Punkt kontaktowy Dyrektywa (UE) 2015/1535
e-mail: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu

Wiadomość 001

Informacja od Komisji - TRIS/(2026) 2847

dyrektywa (UE) 2015/1535

Powiadomienie: 2026/0550/PL

Powiadomienie o projekcie tekstu przez państwo członkowskie

Notification – Notification – Notifzierung – Нотификация – Oznámení – Notifikation – Γνωστοποίηση – Notificación – Teavitamine – Ilmoitus – Obavijest – Bejelentés – Notifica – Pranešimas – Paziņojums – Notifika – Kennisgeving – Zawiadomienie – Notificação – Notificare – Oznámenie – Obvestilo – Anmälan – Fógra a thabhairt

Does not open the delays - N'ouvre pas de délai - Kein Fristbeginn - Не се предвижда период на прекъсване - Nezahajuje prodlení - Fristerne indledes ikke - Καμμία έναρξη προθεσμίας - No abre el plazo - Viivituste perioodi ei avata - Määräaika ei ala tästä - Ne otvara razdoblje kašnjenja - Nem nyitja meg a késéseket - Non fa decorrere la mora - Atidėjimai nepradedami - Atlikšanas laikposms nesākas - Ma jiftaħx il-perijodi ta' dewmien - Geen termijnbegin - Nie otwiera opóźnień - Não inicia o prazo - Nu deschide perioadele de stagnare - Nezačína oneskorenia - Ne uvaja zamud - Inleder ingen frist - Ní osclaíonn sé na moilleanna

MSG: 20262847.PL

1. MSG 001 IND 2026 0550 PL PL 09-10-2026 PL NOTIF

2. Poland

3A. Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Departament Obrotu Towarami Wrażliwymi i Bezpieczeństwa Technicznego,
Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa,

3B. Przedstawiciel wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy – poseł Grzegorz Płaczek (poselski projekt ustawy, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa)

4. 2026/0550/PL - S10E - Opakowania

5. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw

6. Opakowania na napoje objęte systemem kaucyjnym: butelki jednorazowego użytku do 3 l, puszki metalowe do 1 l oraz butelki szklane do 1,5 l, a także odpady opakowaniowe powstałe z tych opakowań.
S10E – Opakowania

S20E – Odpady
S80E – Recykling

7.

8. Projekt likwiduje system kaucyjny dla opakowań na napoje, działający od 1 października 2025 r. (butelki z tworzyw sztucznych, puszki metalowe, szklane butelki wielokrotnego użytku). W ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi uchyla się przepisy o pobieraniu i zwrocie kaucji oraz o operatorach systemu (rozdział 6b), poziomy zbierania w systemie kaucyjnym (załącznik nr 4), obowiązek przyjmowania opakowań przez sklepy o powierzchni powyżej 200 m² i powiązane kary pieniężne. Pozostają: klasyfikacja opakowań na napoje, obowiązki ewidencyjne wprowadzających oraz obowiązek selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych przez sklepy o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Zbieranie tych opakowań ma się odbywać w ramach gminnego systemu gospodarki odpadami i rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Zmieniane są też ustawy: o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o odpadach oraz o podatku od towarów i usług (uchylenie szczególnych zasad opodatkowania kaucji, od 1 stycznia roku następującego po roku wejścia ustawy w życie). W 6-miesięcznym okresie przejściowym operatorzy rozliczają kaucje, a konsumenci mogą zwracać opakowania i odzyskać kaucję; potem wygasają zezwolenia i umowy. Ustawa wchodzi w życie po 6 miesiącach od ogłoszenia.
Słowa kluczowe: system kaucyjny, kaucja, opakowania na napoje, selektywne zbieranie odpadów.

9. W ocenie projektodawców system kaucyjny okazał się nieefektywny i nadmiernie uciążliwy. Konsumenci ponoszą koszt kaucji (0,50 zł lub 1 zł za opakowanie), którą trudno odzyskać z powodu braku punktów zwrotu poza dużymi miastami, awarii automatów i odrzucania opakowań. System ma niską akceptację społeczną i wyklucza zwłaszcza osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami i mieszkańców terenów wiejskich. Sklepy ponoszą koszty dostosowania i obsługi zbiórki, a gminy i sortownie tracą przychody z najcenniejszych frakcji (PET, aluminium), co podnosi opłaty za gospodarowanie odpadami. Działanie siedmiu operatorów powoduje niespójność systemu (różne oznakowania, automaty i aplikacje). Zdaniem projektodawców cele selektywnego zbierania wynikające z prawa UE można osiągnąć w ramach gminnego systemu gospodarki odpadami i rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

9a. Uchylenie systemu kaucyjnego bezpośrednio usuwa wskazane w uzasadnieniu koszty i uciążliwości.

9b. Wad systemu kaucyjnego nie da się usunąć inaczej niż przez jego uchylenie (uzasadnienie, cz. VIII).

9c. Brak nowych obowiązków; 6 miesięcy vacatio legis i 6 miesięcy okresu przejściowego na rozliczenie.

10. Odniesienia do tekstów podstawowych: Teksty podstawowe zostały przekazane w ramach wcześniejszej notyfikacji:
2023/0351/PL
2024/0527/PL

11. Nie

12.

13. Nie

14. Nie

15. Tak

16.
Aspekty TBT: Nie

Aspekty SPS: Nie

****

Komisja Europejska
Punkt kontaktowy Dyrektywa (UE) 2015/1535
e-mail: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu