



L. Dz. IBK 41/11/09/2024

Warszawa, dnia 11 września 2024 r.

**Szanowny Pan  
Donald Tusk  
Prezes Rady Ministrów  
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
Al. Ujazdowskie 1/3  
00-583 Warszawa**

**Szanowny Panie Premierze.**

działając w imieniu Izby Branży Komunalnej, pragniemy wyrazić nasz narastający niepokój związany z procesem wdrażania tzw. systemu kaucyjnego w związku z projektem ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (UD45) („Projekt”), zmieniającej ustawę o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi („Ustawa”) i **zwracamy się z prośbą o niezwłoczną interwencję w tej sprawie oraz o ponowne rozważenie wprowadzenia systemu kaucyjnego po wprowadzeniu rozszerzonej odpowiedzialności producenta („ROP”).**

Izba Branży Komunalnej (“IBK”) została powołana w czerwcu 2021 r. jako kontynuatorka działań Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami - ogólnopolskiej organizacji założonej w maju 2004 roku, zrzeszającej polskich pracodawców szeroko pojętej gospodarki komunalnej. Zrzeszamy podmioty, które zajmują się profesjonalnie gospodarką odpadami komunalnymi na co dzień, każdego dnia odbierając i zagospodarowując odpady, dbając jednocześnie o czystość w polskich gminach.

Niestety, kolejność i sposób procedowania kluczowych z punktu widzenia gospodarki odpadami ustaw dotyczących systemu kaucyjnego oraz rozszerzonej odpowiedzialności producenta, kształt proponowanych rozwiązań powodują, że kilkunastoletnia praca na rzecz budowania systemu gospodarki odpadami w Polsce zostanie zmarnowana. Nasze publicznie formułowane opinie i diagnozy w tej sprawie, zbieżne z głosem największych organizacji samorządu terytorialnego (projekt zmiany ustawy o systemie kaucyjnym, w dniu 28 sierpnia 2024 r. uzyskał opinię negatywną Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego), są marginalizowane, zaś projektowane w zakresie systemu kaucyjnego regulacje pod hasłem ratowania środowiska, w istocie spowodują jego degradację. Dlatego uznajemy za konieczne



wystosowanie niniejszego pisma do Pana Premiera wskazując główne problemy i zagrożenia oraz prosząc o interwencję.

### **1. Zniszczenie dorobku i potencjału społecznego w oparciu o mit niewydolności obecnego systemu.**

Zmieniony w 2013 roku system gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce ma coraz większą efektywność i relatywnie niedawno zaczął się stabilizować. Poczynione inwestycje umożliwiły poprawę jakości zarządzania odpadami, w tym budowę nowoczesnych instalacji przetwarzania odpadów, rozwój infrastruktury recyklingowej oraz edukację ekologiczną mieszkańców. Dzięki tym działaniom system w ostatnich latach zaczął przynosić wymierne korzyści środowiskowe, choć oczywiście wciąż wymaga rozsądnego podejścia do jego dalszego rozwoju. Jego stopniowy, aczkolwiek radykalny demontaż, a tak należy oceniać prowadzone działania, z całą pewnością nie jest receptą na niedoskonałości istniejącego systemu.

Polska gospodarką odpadami, przede wszystkim komunalnymi, od lat się profesjonalizuje. Stale rosną wymagania wobec branży znajdujące swoje źródło w prawodawstwie i najnowocześniejszych standardach realizacji usług. Od czasu tzw. rewolucji śmieciowej przeszliśmy długą i kosztowną drogę- budujemy społeczeństwo recyklingu. Dlatego jako przedsiębiorcy ponieśliśmy i ponosimy ogromne koszty inwestycyjne w tabor, ale przede wszystkim w instalacje do profesjonalnego przetwarzania odpadów. Dziś są to zautomatyzowane zakłady, powstałe w znacznej mierze także z dotacji i środków publicznych. Głównym wyzwaniem jest dziś rozwój tej infrastruktury, bo potrzeby Polski, zgodnie z niedawnymi szacunkami Instytutu Ochrony Środowiska - Państwowego Instytutu Badawczego, są wciąż duże.

Dziś gros środków finansowych na rozwój instalacji przetwarzania odpadów pochodzi ze sprzedaży surowców wtórnych wysegregowanych na tych instalacjach. To w naturalny sposób promuje te zakłady, które są najbardziej efektywne i motywuje do inwestowania w technologię przedsiębiorców, by efektywność podnosić. Przekierowanie strumienia cennych surowców wtórnych jest marnotrawstwem potencjału instalacji.

Systemy kaucyjne w większości krajów europejskich wprowadzane były w innych realiach gospodarczych i technologicznych. Dziś, dzięki zaawansowaniu instalacji efekt można osiągnąć bez wprowadzania systemu kaucyjnego. Należy bowiem pamiętać, że przepisy unijne mówią o obowiązku wdrożenia dopiero od 2029 r. i to tylko wtedy jeśli nieosiągnięte zostaną poziomy recyklingu. Tymczasem rozszerzona odpowiedzialność producenta winna być w Polsce wprowadzona najpóźniej w 2020 roku. Unijny regulator celowo tak ukształtował model i jego uwarunkowania, by dopiero po wprowadzeniu ROP ocenić efektywność systemu gospodarki odpadami i ewentualnie wprowadzić system kaucyjny pomocniczo, uzupełniająco. Tak też powinno stać się w Polsce.



Ponadto, należy pamiętać, że edukacja Polaków w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnej rozpoczęła się w naszym kraju w 2013 roku (po tzw. rewolucji śmieciowej), przy czym kwestia segregacji pozostawała w sferze dobrowolności i była powiązana z wysokością opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez mieszkańca. Wymóg prawny segregacji pojawił się jednak dopiero w 2020 roku, kiedy to wprowadzono powszechny obowiązek, a za jego nierealizowanie opłatę sankcyjną w wysokości 2-4 razy wyższej stawki za gospodarowanie odpadami. W istocie zatem, dopiero od 4 lat w Polsce obowiązuje segregacja odpadów komunalnych w miejscu ich wytworzenia. Z naszych, przedsiębiorców zajmujących się na co dzień odbiorem i zaporowaniem tych odpadów, obserwacji wynika, że Polacy, choć ciągle w sposób daleki od zadowalającego, to jednak w coraz lepszy, segregują odpady i sytuacja w tym zakresie poprawia się corocznie. Zapewnienie coraz wyższej jakości edukacji mieszkańców oraz pojawiających się obecnie na rynku rozwiązań technologicznych wymuszających segregację odpadów w tzw. altanach śmietnikowych oraz ujednoczenie frakcji wprowadzanych na rynek opakowań, które stają się odpadami (poprzez wprowadzenie ekomodulacji w ramach ROP) to narzędzia, dzięki którym jakość selektywnej zbiórki odpadów komunalnych może się w najbliższych latach znacząco poprawić.

Taką tendencję zniweczyć może wprowadzony w irracjonalny sposób system kaucyjny. Zmusi on Polaków do zbierania w gospodarstwach domowych dodatkowych 3 frakcji odpadów (butelki PET, butelki szklane, i puszki) w wersji nie zgniecionej. Następnie te odpady będą dostarczane przez mieszkańców do sklepów, które odbiorą je w ramach systemu kaucyjnego. Pojawi się zamęt edukacyjny (do tej pory zalecane było zginiatanie odpadów/butelek przed ich wyrzuceniem) i problemy logistyczne w gospodarstwach domowych – już dziś bowiem mieszkańcy mają problem z wygospodarowaniem miejsca na selektywne zbieranie 5-ciu frakcji, tymczasem pojawią się dodatkowe 3, gabarytowo większe, gdyż bez zgniatania.

W naszym przekonaniu Polacy, którzy pamiętają system depozytowo-kaucyjny z czasów niedoboru i gospodarki PRL szybko przekonają się o uciążliwości obecnego systemu, co spowoduje frustrację i zniechęcenie do postaw proekologicznych.

## **2. Wzrost kosztów dla mieszkańców.**

Wbrew rozpowszechnianym na ten temat mitom (bo nie opartym o żadne oficjalne wyliczenia) wprowadzenie systemu kaucyjnego nie obniży opłat mieszkańców za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przeciwnie, system kaucyjny zabierze wartościowy strumień odpadów z systemu komunalnego i przesunie go do operatora systemu kaucyjnego (tworzonego przez wprowadzających produkty w opakowaniach), co spowoduje znaczący wzrost kosztów przetwarzania odpadów w instalacjach komunalnych. Utrata części przychodów (ze sprzedaży surowców wtórnych oraz dokumentów potwierdzających recykling) przedsiębiorców przetwarzających odpady pociągnie za sobą wzrost cen odbioru odpadów w gminach.

Przedsiębiorcy ci bowiem utracony przychód będą rekompensować oferowaniem wyższych cen usług odbioru i zagospodarowania odpadów. Utrata cennych surowców przy jednoczesnym braku kluczowego rozwiązania w postaci sprawiedliwego systemu ROP (czyli wdrożenia zasady zanieczyszczający płaci i poniesienia kosztów wprowadzanych na rynek opakowań przez ich producentów) spowoduje, że w ramach selektywnie zbieranych w gminach frakcji tworzyw sztucznych i metalu pozostaną do zagospodarowania jedynie odpady stanowiące wartość ujemną. Wzrost cen oferowanych przez wykonawców (przedsiębiorców odbierających i zagospodarowujących odpady komunalne) przełoży się na wzrost opłat dla mieszkańców, według naszych szacunków od kilkunastu do nawet 30 procent.

Pragniemy zauważyć, że ideą ROP, której elementem jest fakultatywny system kaucyjny, jest, przede wszystkim, realizacja zasady „zanieczyszczający płaci”, czego, w obecnym kształcie proponowanego systemu absolutnie nie zapewnia prowadząc do wręcz odwrotnego rezultatu. Obywatel będzie płacił coraz więcej, a zanieczyszczający, dzięki nieskutecznym, wadliwym, jednostronnym mechanizmom wprowadzanym zarówno Ustawą, jak i Projektem, będzie miał tworzone warunki do dodatkowego zarobku.

### **3. Korzyści finansowe dla koncernów - producentów kosztem obywateli.**

Jeśli konsument nie zwróci opakowania lub odpadu opakowaniowego, nie uzyska zwrotu kaucji. Zgodnie z ustawą, środki finansowe pochodzące z nieodebranej kaucji oraz ze sprzedaży materiałów pochodzących z przetwarzania odpadów opakowaniowych mają być przeznaczone na „finansowanie systemu kaucyjnego”. Co się za tym sformułowaniem kryje, próżno niestety szukać w Projekcie. W rzeczywistości więc, niezwrócona kaucja trafi do podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje, a za zagospodarowanie opakowania, które trafi do „kosza” zapłaci gmina. Niezwrócone bowiem opakowanie zostanie w dotychczasowy sposób zdeponowane, odebrane i zagospodarowane w ramach systemu gminnego, a zatem dla gminy (jej mieszkańców) będzie stanowiło koszt. Tam zatem gdzie odpad tam też powinny trafić pieniądze na jego zagospodarowanie. Tymczasem mieszkańiec zapłaci podwójnie: raz przy wpłacie kaucji dokonując zakupu produktu, drugi raz w ramach opłaty ponoszonej w gminie. Jak szacuje Ministerstwo Finansów, sama wartość podatku VAT przy niezwróconej kaucji to kwota (w zależności od poziomu zbiórki w systemie kaucyjnym) od 160 do nawet kilkuset milionów złotych. **W związku z tym wpływy koncernów (głównie napojowych) z tytułu niezwróconej kaucji należy liczyć w miliardach złotych.** Gdyby te wpływy rozdzielane wg. ilości mieszkańców do gmin, wpłynęłyby na znaczne zmniejszenie opłat ponoszonych przez mieszkańców z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Apelujemy zatem o przemyślane działania, które nie będą obciążały obywateli dodatkowymi kosztami, lecz skutecznie zmotywują producentów do zmniejszenia negatywnego wpływu opakowań na środowisko.

#### 4. Zwolnienie z zezwoleń- otwarcie furtki dla działalności przestępczej.

Jako szczególnie niebezpieczne w Projekcie uznajemy rozwiązanie polegające na zwolnieniu z konieczności uzyskania zezwoleń kluczowych w gospodarce odpadami. Wobec brzmienia Projektu, istnieje realne ryzyko, że transportem i zbieraniem (czyli też magazynowaniem) odpadów zaczną zajmować się podmioty nieprofesjonalne, tj. takie które nie działają dziś na rynku szeroko rozumianej gospodarki odpadami oraz takie, które dotychczas nie były w stanie spełnić wyśrubowanych wymogów, żeby zostać uczestnikiem systemu gospodarki odpadami. Wymagania w zakresie zezwoleń dotyczą zresztą nie tylko podmiotów jako takich, ale wymagań co do miejsca, w których znajdują się odpady.

Taka sytuacja może prowadzić nie tylko do poważnych problemów związanych z jakością i efektywnością zarządzania odpadami, co, samo w sobie, budzi ogromne obawy wśród przedsiębiorców, ale przede wszystkim stanowi zagrożenie dla całokształtu systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce. W ciągu kilku ostatnich lat przepisy w tym zakresie były wielokrotnie zaostrzane w ramach walki z tzw. „mafią śmieciową”. Aktualnie, „jednym ruchem”, postanawia się o zdjęciu jednego z kluczowych wymagań w sposób niezrozumiały i wydaje się całkowicie nieprzemyślany. Projektowany przepis jest całkowitym odwrotem od walki z podmiotami nieprofesjonalnymi i przestępcami, a dodatkowo, w obecnym brzmieniu, może być źródłem chaosu i sprzeciwu mieszkańców. Wymóg zawarcia umowy z profesjonalnym zbierającym na dalszym etapie jest tylko fasadą, bo nie zapewnia żadnego bezpieczeństwa w zakresie kontroli strumienia. Pole do nadużyć przez podmioty nie mające nic wspólnego z gospodarką odpadami jest ogromne. Dodatkowo, projektodawca ograniczył się w uzasadnieniu projektu do tej kwestii do jednego zdania, co jest „policzkiem” w stronę przedsiębiorców, którzy w ciągu ostatnich lat ponosili ogromne koszty związane z koniecznością dostosowania się do coraz ostrzejszych przepisów, które miały zabezpieczać obywateli m.in. przed pożarami, zapewniać czystość w okolicy domostw, dbać o ich bezpieczeństwo i wykluczyć podmioty działające w sposób nienależyty lub po prostu wbrew przepisom prawa.

**Wprowadzone, zwolnienie w zakresie posiadania zezwoleń (a zatem także zwolnienie z ujęcia w systemie kontroli organów administracji) ponownie otworzy możliwości działalności przestępczej w branży gospodarki odpadami. Przestrzegamy przed tym i apelujemy o usunięcie tego przepisu z Projektu.**

#### 5. Chaos prawny i organizacyjny – zniechęcenie mieszkańców do postaw proekologicznych.

System ma ruszyć w 2025 roku, jednak na dzień dzisiejszy nie wiadomo nawet, na jakich zasadach będzie funkcjonował, ponieważ ustawa nowelizująca, dotycząca absolutnie strategicznych kwestii, jest dopiero procedowana. Nawet producenci oficjalnie przyznają, że

system realnie nie zacznie działać w 2025 roku, co spowoduje ogromną konfuzję u obywateli, którzy słuchają już komunikatów o starcie systemu. Kaucja zostanie nałożona na bardzo niewielką ilość opakowań (bo część producentów, nie weźmie udziału w systemie od 1 stycznia 2025 r.). W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że celem *vacatio legis* jest, przede wszystkim, umożliwienie wszystkim zainteresowanym podmiotom zapoznanie się z nowymi przepisami i przygotowanie do ewentualnych zmian, jakie mogą wynikać z ich wejścia w życie. Zasada odpowiedniego *vacatio legis* stanowi część zasady przyzwoitej legislacji, stanowiącej filar systemu prawnego w Polsce w ogóle, ponieważ wywodzi się ona bezpośrednio z konstytucyjnej zasady państwa prawa. Zasada państwa prawnego jest z kolei najsilniej zakorzeniona aksjologicznie i nie budzi wątpliwości, że wynika z niej również m.in. zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Konstytucyjna zasada przyzwoitej legislacji jest skierowana do ustawodawcy, wymuszając stosowanie określonego standardu przy tworzeniu prawa. Procedowanie ustawy tak silnie oddziałującej na cały system gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce na „ostatnią chwilę”, wprowadzanie strategicznych zmian, mających wpływ nie tylko na system kaucyjny, ale sytuację całej branży i tak swobodne podejście do przewidywanego czasu jej przyjęcia przez Ministrę Anitę Sowińską, wydaje się być wręcz skrajnie z tymi zasadami sprzeczne i budzi olbrzymi niepokój branży.

Dodatkowo, powszechną wiedzą jest realny brak przygotowania kluczowych interesariuszy do wejścia systemu – z największymi producentami napojów w opakowaniach łącznie. Chaos jest i będzie wykorzystany ze szkodą dla obywateli. Zamieszanie, brak klarownych zasad, nieprzygotowanie do systemu, brak czasu na przygotowanie dla interesariuszy (producentów napojów w opakowaniach również), brak wprowadzenia ROP – to wszystko prowadzi do całkowitego wypaczenia idei systemu kaucyjnego.

Opisane wcześniej problemy organizacyjne mieszkańców związane z gromadzeniem opakowań w gospodarstwach domowych przed ich samodzielnym oddaniem do punktu zbiórki połączone z paraliżem organizacyjnym związanym ze zbyt późnym projektowaniem nowych przepisów skutecznie zniechęca mieszkańców do postaw proekologicznych. Spowoduje to efekt wprost odwrotny do powszechnie zamierzonego.

## 6. **Wnioski: najpierw sprawiedliwy ROP, potem, uzupełniająco, system kaucyjny.**

Powyższe zastrzeżenia pokazują, że choć ideowo cel Ustawy i Projektu jest pozytywny – ochrona środowiska – to jej wdrożenie w proponowanym kształcie budzi wiele obaw związanych z praktycznymi aspektami funkcjonowania systemu kaucyjnego w Polsce. W takim kształcie, Projekt stanowi zagrożenie dla gospodarki odpadami i bezpieczeństwa społeczeństwa.

**Podkreślić należy również fakt, że ustawa, która doprowadziła do utworzenia tak niekorzystnego dla obywateli modelu systemu kaucyjnego, została uchwalona w ostatnich**



miesiącach kadencji poprzedniego rządu, w bardzo krótkim czasie. Tym bardziej budzi niepokój branży fakt, że nie podjęto do tej pory próby analizy jej realnego wpływu na system gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce i wykorzystuje się ją do dalszego wprowadzania rozwiązań co najmniej wątpliwych z perspektywy również bezpieczeństwa prawnego obywateli RP. Może to doprowadzić do kryzysu wizerunkowego Polski i zniechęcenia społeczeństwa do systemu kaucyjnego jako takiego. W związku z powyższym, apelujemy o uwzględnienie naszych uwag i zastrzeżeń. Wierzymy, że wspólnymi siłami możemy wypracować rozwiązania, które będą korzystne zarówno dla środowiska, jak i dla wszystkich zainteresowanych stron. W szczególności nie nakładając niewspółmiernych obciążeń na obywateli RP.

Na wprowadzenie systemu kaucyjnego mamy jeszcze czas do 2029 roku. W pierwszej kolejności konieczne jest wprowadzenie sprawiedliwego społecznie, przejrzystego funkcjonalnie systemu ROP, a po ocenie efektów jego działania zaprojektowanie racjonalnie ukształtowanego systemu kaucyjnego.

Liczymy zatem na zrozumienie Pana Premiera i wsparcie w tej tak ważnej dla gospodarki odpadami komunalnymi kwestii.

Z wyrazami szacunku,

Sławomir Rudowicz  
Przewodniczący Izby Branży Komunalnej