



Startuje system kaucyjny, procedowany jest projekt rozszerzonej odpowiedzialności producentów (ROP), a minister klimatu i środowiska zapowiada nowe metody naliczania opłat za zagospodarowanie odpadów w gminach. Od 2013 r. to pierwszy tak ważny zestaw zmian, które śmiało można określać rewolucją w gospodarce odpadami.

Deficyt wymusi podwyżki

Wprowadzenie systemu kaucyjnego było zapowiadane od dawna. Nowy system był długo oczekiwany, ale wątpliwości co do jego efektywności pozostaje w dalszym ciągu bardzo dużo. Zastosowanie kaucji w efekcie ma zachęcić mieszkańców do zwrotu butelek z tworzyw sztucznych (PET) o pojemności do 3 litrów, butelek szklanych wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 litra i metalowych puszek o pojemności do 1 litra. Powrót opakowań do producentów jest na pewno uzasadniony i pożądanym, jednak z perspektywy gmin może oznaczać ubytek najbardziej wartościowego surowca. Surowiec ten do tej pory trafiał do gminnych systemów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i tym samym generował przy-

chód ze sprzedaży. Ponadto tworzywo sztuczne było włączane do poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingów odpadów komunalnych, które z roku na rok są coraz bardziej restrykcyjne.

Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady, do 2025 roku każde państwo członkowskie UE ma osiągnąć poziom 55% przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, a od 2029 roku poziomy selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych w ramach systemu mają wynosić 90%. Samorządy sygnalizują, że kaucja obejmie zaledwie kilka procent masy odpadów komunalnych. Jednocześnie chodzi właśnie o te frakcje, które były najbardziej wartościowe i które zapewniały gminnym systemom gospodarki odpadami od 35 do 50% przychodów z ich sprzedaży. Ponadto, co zostało wspomniane, również wpływały one znacząco na wymogi związane z uzyskaniem odpowiednich poziomów recyklingu. Można przewidzieć, że deficyt dochodów może wymusić podwyżki opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, a tym samym uderzyć w budżety gospodarstw domowych. Jest też wysoce

Gospodarka odpadami 2.0: wyzwanie dla gmin

Po ponad dekadzie od pierwszej wielkiej rewolucji odpadowej samorządy stają przed kolejną falą zmian. Nowe regulacje czynią z gmin nie tylko organizatorów odbioru odpadów, ale też centralne węzły odpowiedzialne za integrację strumieni surowców, zarządzanie danymi i równoważenie coraz trudniejszych budżetów. Czy samorządy sprostają tej roli i oczekiwaniom mieszkańców?



prawdopodobne, że firmy odbierające odpady komunalne z nieruchomości niezamieszkałych również podniosą ceny usług, ponieważ będą obciążane karami za brak uzyskania wymaganych poziomów recyklingu.

Trudno jednoznacznie prognozować, jakie skutki przyniesie wprowadzenie systemu kaucyjnego w Polsce. Można jednak przyjąć z dużym prawdopodobieństwem, że spowoduje on spadek masy frakcji tworzyw sztucznych lub szkła. Jak duży będzie to spadek, pokażą dane w nadchodzących miesiącach. Brak pogłębionych analiz dotyczących wpływu systemu kaucyjnego na już zawarte i realizowane umowy na zagospodarowanie odpadów komunalnych to luka, którą trudno ignorować. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie ogólnokrajowego systemu kaucyjnego stanowi fundamentalną zmianę dla kształtu i struktury strumienia odpadów. Jak głęboka będzie to zmiana, dopiero zobaczymy.

Kaucja papierkiem lakmusowym

Gminy, które zawarły wieloletnie kontrakty na odbiór i zagospodarowanie odpadów, mogą stanąć wobec konieczności renegotiacji wynagrodzeń, metod rozliczeń bądź zakresu usług. Nasuwa się pytanie, czy znajdą ku temu wolę polityczną i prawną determinację? Brak ruchu w tym obszarze może bowiem prowadzić do sporów sądowych w oparciu o klauzulę *rebus sic stantibus* (art. 357 Kodeksu cywilnego), gdyż wykonawcy usług będą dowodzić, że radykalna zmiana struktury surowców powoduje nadmierną trudność w wykonaniu zobowiązań.

Nie sposób nie zauważyć, że w tle pozostaje zasadnicza wątpliwość dotycząca zachowania równowagi ekonomicznej systemu. Niestety, nie przeprowadzono analiz, które dałyby odpowiedź na pytanie: czy gminy obciążone kosztami funkcjonowania selektywnej zbiórki będą w stanie utrzymać dotychczasowy poziom usług bez podwyżek opłat dla mieszkańców? System kaucyjny odbierze im najbardziej wartościowe frakcje, zaś odpowiedzialność finansowa producentów w ramach ROP-u – choć zapowia-

Gminy, które zawarły wieloletnie kontrakty na odbiór i zagospodarowanie odpadów, mogą stanąć wobec konieczności renegotiacji wynagrodzeń, metod rozliczeń bądź zakresu usług.

dana – pozostaje na razie w sferze projektów ustawowych.

W tym sensie system kaucyjny staje się papierkiem lakmusowym jakości legislacji i zdolności administracji do przewidywania skutków gospodarczych własnych regulacji. Z jednej strony jest instrumentem proekologicznym, z drugiej – katalizatorem sporów kontraktowych i pretekstem do kolejnych podwyżek opłat za gospodarowanie odpadami. Dopóki nie zostanie wdrożony pełen mechanizm ROP, gminy i ich mieszkańcy ponosić będą ciężar finansowy transformacji.

Czy zatem nie należało wcześniej przygotować modelu „przejściowego”, w którym ustawodawca zapewniłby możliwość obligatoryjnego aneksowania umów na jasnych zasadach? Odpowiedź wydaje się oczywista. Brak takich rozwiązań skutkuje niepewnością prawną i otwiera pole do rozbieżnych interpretacji – zarówno w sądach, jak i w praktyce organów kontrolnych.

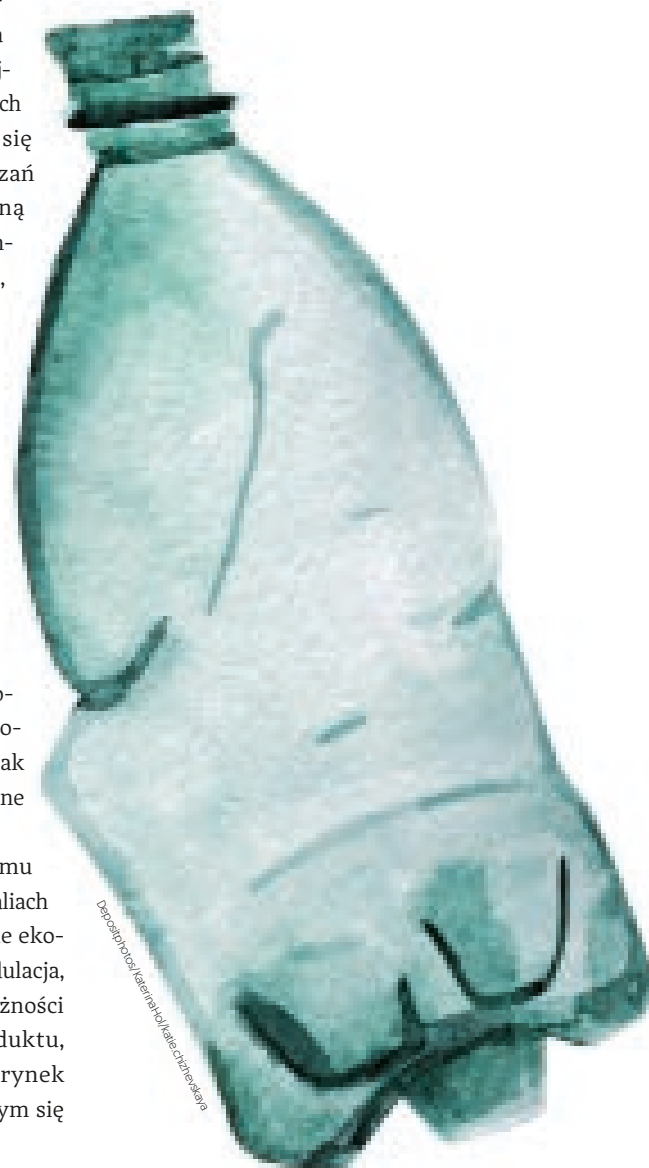
Czy gminy zyskają na ROP-ie?

Rozszerzona odpowiedzialność producenta (ROP) od lat przedstawiana jest jako panaceum na bolączki systemu gospodarki odpadami. Idea jest prosta – ten, kto wprowadza opakowanie na rynek, powinien ponieść ekonomiczne konsekwencje jego zagospodarowania. W praktyce jednak projektowane przepisy budzą liczne wątpliwości.

Po pierwsze, krytycy systemu zwracają uwagę, że w polskich realiach ROP staje się narzędziem nie tyle ekologicznym, ile fiskalnym. Ekomodulacja, czyli różnicowanie opłat w zależności od „jakości ekologicznej” produktu, mogłaby realnie stymulować rynek ku produktom łatwiej poddającym się

recyklingowi. Jednak obecne brzmienie projektu ustawy – w opinii organizacji branżowych – bardziej przypomina podatek obejmujący wszystkich producentów, bez jasnego powiązania pomiędzy ponoszoną opłatą a realnym wpływem na środowisko.

Po drugie, wskazują na to, że projekt ROP prowadzi do centralizacji systemu i dalszego wzrostu kosztów – po stronie zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów. Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji podaje, że niebezpieczeństwo tkwi w kształcie regulacji: zamiast wspierać lokalne systemy i podmioty, państwo może stworzyć scentralizo-



wany model redystrybucji środków, który będzie bardziej przypominał mechanizm paropodatkowy niż instrument proekologiczny.

Po trzecie, pojawia się pytanie o relację między systemem kaucyjnym a ROP-em. Czy kaucja nie jest *de facto* częścią ROP-u? Z jednej strony ustawodawca rozdziela oba mechanizmy, z drugiej – trudno ignorować fakt, że oba służą temu samemu celowi: zwiększeniu poziomów selektywnej zbiórki i recyklingu. Rozdzielanie ich funkcji może powodować niepotrzebne napięcia interpretacyjne i legislacyjne. W tym sensie ROP jawi się jako niedokończona reforma – obiecująca gminom odciążenie finansowe, ale jednocześnie grożąca powstaniem kolejnego, kosztownego i biurokratycznego systemu, którego ciężar w praktyce i tak poniesie konsument.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska deklaruje, że nowy system zmniejszy wydatki gmin o około 24% dzięki opłatom od wprowadzonych opakowań. Szacuje się, że gminy wydają obecnie na gospodarkę odpadami ponad 14 mld zł rocznie, a system ROP może przejąć

około jednej czwartej tych kosztów. Producent opakowań będzie uiszczał opłatę za każdy kilogram materiału, a środki według ministerialnego projektu mają być rozdzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) do gmin i recyklerów.

Przerzucanie kosztów?

Celem ROP-u jest nie tylko finansowe odciążenie mieszkańców, ale także stworzenie ekonomicznej motywacji do redukcji masy opakowań i projektowania ich pod recykling. W projekcie przyjęto minimalne opłaty – od 0,5 grosza w 2026 r. do kilku groszy w 2028 r. – tak aby wzrost cen produktów był niezauważalny. Choć branża spożywcza ostrzega przed przerzucaniem kosztów na konsumentów, resort przekonuje, że system ustabilizuje i w dłuższej perspektywie obniży opłaty mieszkańców.

Kluczowym wyzwaniem jest jednak rola gmin w podziale środków. Metropolie podkreślają, że chcą być partnerem, a nie wykonawcą poleceń centrali; w opracowaniu Unii Metropolii Polskich

wskazano, że koszty gospodarki odpadami w miastach wzrosły od 2013 r. o 565% i że to samorządy powinny mieć wpływ na kształt systemu ROP. Samorządy liczą, że wprowadzenie ROP-u wzmocni ich pozycję, ale obawiają się centralizacji zarządzania i konieczności negocjowania warunków z producentami.

W poszukiwaniu nowych modeli opłat

Rosnące koszty transportu, energii i inwestycji sprawiają, że gminne systemy odpadowe coraz częściej balansują na granicy deficytu. Samorządy, aby pokryć rosnące wydatki, regularnie podnoszą stawki opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów, co z kolei rodzi niezadowolone mieszkańców. Ministerstwo Klimatu i Środowiska w odpowiedzi z 8 lipca 2025 r. na dezyderat nr 100 Komisji do Spraw Petycji, uchwalony na posiedzeniu w dniu 21 maja 2025 r., w porozumieniu z odpowiedzią ministra sprawiedliwości w sprawie zmiany ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń oraz ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (znak: PET.022.38.2025), zapowiedział, że obecnie trwają prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Według stanowiska resortu projekt ten zakłada m.in. ułatwienia do tworzenia systemów identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach w budynkach wielolokalowych. Poprzez zachęty do wdrażania takich rozwiązań dostęp do altan śmietnikowych będzie możliwy wyłącznie dla mieszkańców posiadających odpowiednie uprawnienia (np. specjalne karty dostępu), co uniemożliwi podrzucanie odpadów przez osoby postronne. 30 czerwca 2025 r. projekt ustawy otrzymał wpis do wykazu prac Rady Ministrów – UD252. Aktualnie, według przekazanych informacji, trwają prace wewnątrzresortowe nad projektem ustawy.

PAYT już się sprawdził

W przyszłości warto rozważyć możliwość wprowadzenia dodatkowej, piątej metody obliczania opłaty – modelu

Praktyka pokazuje, że współdzielenie w formule związków pozwala nie tylko obniżyć koszty, lecz także skuteczniej realizować obowiązki ustawowe w zakresie recyklingu i selektywnej zbiórki odpadów.



PAYT (Pay-As-You-Throw). Mechanizm ten, oparty na zasadzie „płać za tyle, ile wyrzucasz”, nagradza tych mieszkańców, którzy wytwarzają mniej odpadów, a gminom daje szansę na sprawiedliwsze kształtowanie systemu.

Z perspektywy prawa samorządowego PAYT oznaczałby także realizację konstytucyjnej zasady równości i proporcjonalności – mieszkańiec bardziej odpowiedzialny za środowisko ponosiłby niższe koszty, a ten generujący większy strumień odpadów odpowiadałby za niego finansowo. Niezwykle istotne byłoby przy tym uwzględnienie dodatkowych zachęt dla osób prowadzących segregację odpadów – tak, aby metoda PAYT nie tylko sankcjonowała ilość wytwarzanych odpadów, lecz również promowała selektywną zbiórkę.

Europejskie doświadczenia pokazują, że PAYT może stanowić realny impuls modernizacyjny. W Parmie (Włochy) system „door-to-door” połączony z opłatami od pojemników doprowadził do redukcji odpadów komunalnych o 15% i wzrostu selektywnej zbiórki z 49% do 72%. We Francji i Niemczech popularne są modele hybrydowe – łączące stałą część opłaty z modułem zmiennym zależnym od wagi czy objętości odpadów. Według analiz, PAYT funkcjonuje już w różnych formach w ok. 20 krajach Unii Europejskiej i wszędzie tam przynosi podobne rezultaty: zmniejszenie ilości odpadów zmieszanych, wyższe wskaźniki recyklingu i większą świadomość środowiskową mieszkańców.

Niestety, metoda PAYT nie sprawdziła się jeszcze w Polsce. Powodem tego jest brak przepisów pozwalających na precyzyjne naliczanie opłat od indywidualnych gospodarstw w zależności od ilości wytworzonych odpadów (tzw. piąta metoda). Nie było również przepisów regulujących możliwości dofinansowania kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych gminy niepochozących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zapisy takie pojawiły się dopiero w nowelizowanej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – w art. 6r ust. 2da. Poza kosztem wdrożenia wyzwaniem będą też brak odpowiedniej infrastruktury

A może „zapłać za to, czego nie odzyskasz”?

System rozliczania gospodarki odpadami komunalnymi, w którym otrzymamy nagrodę za redukcję odpadów i odzyskanie cennego zasobu do recyklingu, a zapłacimy tylko za odpad, którego nie odzyskaliśmy, to system sprawiedliwy, gdzie mniej zamożni lub – jak to ładnie nazwała Marzena Berezowska w swym artykule – „którzy wytwarzają mniej odpadów” zapłacą niższy rachunek za wytworzone przez siebie odpady. I trudno się z nią nie zgodzić – również gdy pisze o konstytucyjnej zasadzie równości i proporcjonalności.

Muszę jednak dodać, że metoda precyzyjnego naliczania opłat od indywidualnych gospodarstw w zależności od ilości wytworzonych odpadów była już stosowana i sprawdziła się dobrze w Stalowej Woli, która jako jedyne miasto korzystała z takiego rozliczenia mieszkańców, dopóki tzw. rewolucja śmieciowa nie zmieniła pozytywnej chęci do segregowania na przymus segregacji odpadów. System oparty na podobnej, ale jednak innej zasadzie „zapłać za to, czego nie odzyskasz”, był systemem odpowiadającym na założenia i cele GOZ-u, w którym odzyskujemy zasoby i płacimy za to, czego nie udało nam się odzyskać. To motywuje do rozdzielania odpadu od zasobu nadającego się do potencjalnego choćby recyklingu. Pay-As-You-Throw to odwrócenie, ale też osłabienie „The resource is free”, kar. Różnica jest zasadnicza lub pozorna, w zależności od tego, jak skonstruujemy opłatę. Jeśli będziemy ważyć każdą frakcję, to zapłacę za to, co wyrzucam, jeśli natomiast zważymy tylko pojemnik z odpadami zmieszanymi, to zapłacę tylko za to, czego nie odzyskałem, a potencjalny zasób zostanie odebrany bezpłatnie. Wyolbrzymione są zatem obawy dotyczące „nieuczciwych mieszkańców, którzy celem uniknięcia opłat podrzucają odpady lub wyrzucają je w niedozwolone miejsca”, bowiem najbliższym miejscem, gdzie będę mógł uniknąć opłaty, będzie żółty, zielony, niebieski lub brązowy pojemnik do selektywnej zbiórki oraz blisko położony funkcjonalny PSZOK. Niedozwolone miejsce jest z reguły położone dalej. Taka zasada przyciągnie z powrotem do systemu nieruchomości niezamieszkałe nieobjęte systemem, bowiem częstą przyczyną ich wyjścia jest właśnie niechęć do płacenia za pojemnik, w którym niewiele się znajduje, ale płacą, jakby był pełny.



Mariusz Piasecki
ekspert w dziedzinie gospodarki odpadowej,
Consulting Doradztwo, Stalowa Wola

oraz podejście nieuczciwych mieszkańców, którzy celem uniknięcia opłat podrzucają odpady lub wyrzucają je w niedozwolone miejsca. Rozwiązaniem może być System Inteligentnej Segregacji Odpadów. Doświadczenia w zakresie wprowadzania inteligentnych rozwiązań segregacyjnych wykazują, że użyteczność i społeczna akceptacja takich rozwiązań są bardzo wysokie.

Modele współpracy między gminami – razem taniej i skuteczniej

Budowa własnych instalacji komunalnych czy zakup inteligentnych kontenerów to dla małych gmin obciążenie finansowe, które nierzadko przekracza ich realne możliwości budżetowe. Z perspektywy prawa samorządowego (art. 64 ustawy o samorządzie gminnym) naturalnym rozwiązaniem staje się więc

współdziałanie w ramach związków międzygminnych. Dzięki nim gminy mogą wspólnie organizować system gospodarowania odpadami, negocjować korzystniejsze warunki z operatorami, a także inwestować w instalacje i infrastrukturę techniczną, których samodzielnie nie byłyby w stanie sfinansować. Praktyka pokazuje, że współdziałanie w formule związków pozwala nie tylko obniżyć koszty jednostkowe, lecz także skuteczniej realizować obowiązki ustawowe w zakresie recyklingu i selektywnej zbiórki.

Nie wszystkie inicjatywy kończą się sukcesem – część związków rozpada się na skutek rozbieżnych interesów politycznych bądź sporów o solidarnościowy podział kosztów. Jednak wobec stale rosnących wymogów recyklingu i ciążących na gminach obowiązków współdziałanie jawi się nie tyle jako wybór, ile jako koniecz-

ność. Z punktu widzenia prawa związki międzygminne mogą być traktowane jako swoisty „bezpiecznik” stabilizujący system odpadowy, gwarantujący efektywną realizację zadań własnych gmin.

Wnioski – gmina jako integrator, operator danych i innowator

Reforma gospodarki odpadami odświeża rolę gmin: nie będą one wyłącznie organizatorami zbiórki, lecz staną się integratorami strumieni surowców, zarządcami danych i animatorami innowacji. System kaucyjny zmniejszy ilość wartościowych frakcji w gminnym strumieniu, co może wymusić poszukiwanie nowych modeli finansowania. Rozszerzona odpowiedzialność producenta przeniesie część kosztów na wprowadzających opakowania, lecz wymaga wypracowania przejrzystego mechanizmu podziału środków i partnerskiego traktowania samorządów.

Narastające deficyty w systemach odpadowych skłaniają do wdrażania modeli opartych na zasadzie „ile wytwarzasz, tyle płacisz”, w tym systemów wagowych czy hybrydowych rozwiązań łączących elementy stałe z komponentami zmiennymi zależnymi od faktycznej ilości odpadów.

Kluczowym zasobem tej transformacji stają się dane. To one pozwalają na precyzyjne monitorowanie poziomu segregacji, prognozowanie kosztów i projektowanie sprawiedliwszych systemów opłat. Aby jednak w pełni wykorzystać potencjał informacji, gminy muszą zadbać o ich własność, dostępność i jakość, a także rozwijać współpracę z innymi samorządami i podmiotami rynkowymi przy wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań. Tylko wtedy rewolucja w systemie, jakiej jesteśmy świadkiem, przełoży się na realne korzyści – zarówno środowiskowe, jak i ekonomiczne – zapewniając

mieszkańcom stabilny, efektywny i nowoczesny system gospodarki odpadami.

Marzena Berezowska

ŹRÓDŁA

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 2018.150.109).
2. Dyrektywa PE i Rady (UE) 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (tzw. dyrektywa SUP).
3. Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza: Stanowisko UMP w sprawie projektu wdrożenia systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP). Rewolucja odpadowa.
4. ACR+: Association of Cities and Regions for Sustainable Resource Management. Pay-As-You-Throw in Europe.

REKLAMA



FORUM REGIONALNEJ GOSPODARKI KOMUNALNEJ

Tychy, 22–23 października 2025 r.

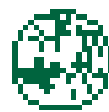
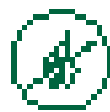
WSPÓŁORGANIZATOR



PRACOWNIK



tychy.abrys.pl



MAGAZYNOWANIE NA MIARĘ TWOICH POTRZEB

HALE PRZEMYSŁOWE



SPRZEDAŻ • MONTAŻ • SERWIS NA TERENIE CAŁEGO KRAJU

tel. 573 600 848 | kontakt@arbena.pl | www.arbena.pl