

KOSZTY ROP

SKONDENSOWANY
WYNIK ANALIZ
SYSTEMOWYCH



Spis treści

Spis treści	3
Autorzy	4
Wykaz skrótów	6
Wprowadzenie	8
Koszty ROP – ujęcie systemowe	10
ROP jako mechanizm finansowania gospodarki odpadami	11
Kategorie kosztów w systemach ROP	12
Odpowiedzialność kosztowa – teoria a praktyka	15
Zasada kosztu netto	18
Rozbieżność terminologiczna	19
Podstawy zasady kosztu netto	21
Koszty ROP w praktyce	22
Ramy dla ustalenia zakresu kosztów kwalifikowanych	23
Relacje między uczestnikami systemu	30
Gminy a przedsiębiorcy odbierający odpady	31
Modele niekonkurencyjne, w tym „in-house” i ich rola w ROP	32
Gminy a instalacje zagospodarowania odpadów	36
Organizacje odzysku opakowań a system gminny	38
Mieszkaniec w systemie ROP	42
Wnioski dla Polski z poziomu doświadczeń międzynarodowych	44
Ramy do algorytmu kosztowego ROP	48
Cele algorytmu kosztowego	50
Rola katalogu kosztów	50
Zbieranie danych	51
Rola i ograniczenia BDO	55
Założenia schematu alokacji kosztów	57
Wnioski końcowe i rekomendacje systemowe	60

Autorzy

Raport ekspercki Izby Branży Komunalnej oraz beADvised initiative

Izba Branży Komunalnej stanowi organizację kontynuującą działania Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami – ogólnopolskiej organizacji założonej w maju 2004 roku, zrzeszającej polskich pracodawców szeroko pojętej gospodarki komunalnej. Wieloletnia aktywność profesjonalistów skupionych wokół Izby pozwoliła na wypracowanie silnej pozycji eksperckiej w obszarze odnoszącym się do aspektów praktycznych i regulacyjnych w zakresie szeroko rozumianej gospodarki komunalnej, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki odpadami.

Misją **Izby Branży Komunalnej** jest ochrona praw oraz reprezentowanie interesów polskich przedsiębiorców działających w szczególności w branży związanej z gospodarowaniem odpadami. Izba, korzystając z uprawnień przysługujących organizacjom pracodawców w Polsce, aktywnie uczestniczy w procesach legislacyjnych, wpływając na kształt regulacji prawnych istotnych dla funkcjonowania rynku.

Członkowie Izby oraz eksperci skupieni w Radzie Programowej przygotowują opinie, analizy i stanowiska do projektów

ustaw oraz aktów wykonawczych z zakresu prawa gospodarczego i regulacji sektorowych. Działania te prowadzone są na wszystkich etapach procesu legislacyjnego i mają na celu zapewnienie stabilnych i racjonalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Aktywność IBK ma charakter kompleksowy i obejmuje m.in. działania interwencyjne i ochronne w sprawach dotyczących interesów przedsiębiorców, działalność informacyjną w zakresie bieżących zmian legislacyjnych oraz trendów branżowych, działalność ekspercką i doradczą, a także aktywność publicystyczną, w ramach której Izba uczestniczy w debacie publicznej jako uznany głos ekspercki sektora komunalnego.

Zespół wiodący ze strony **Izby Branży Komunalnej**: Dominik Marczyk, Agnieszka Fiuk, Karol Wójcik.

beADvised initiative to inicjatywa doradcza stworzona przez doświadczonych ekspertów, którzy łączą kompetencje prawnicze, biznesowe i środowiskowe. Naszym celem jest dostarczanie rozwiązań odpowiadających na rzeczywiste wyzwania rynku, zarówno w obszarze bieżącej działalności operacyjnej, jak i w realizacji projektów o znaczeniu systemowym. Nasza działalność koncentruje się na sektorach infrastrukturalnym, odpadowym, przemysłowym, spożywczym i środowiskowym. Wspieramy klientów w kształtowaniu modeli biznesowych, projektowaniu ram regulacyjnych oraz wdrażaniu złożonych rozwiązań, w tym realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Wyróżnia nas prawdziwie holistyczne podejście. Dzięki naszym doświadczeniom w biznesie operacyjnym łączymy ekspertyzę prawną z doradztwem strategicznym, co pozwala nam tworzyć rozwiązania dopasowane do specyfiki biznesu oraz otoczenia regulacyjnego.



Zespół **beADvised** posiada bogate, także międzynarodowe, doświadczenie we współpracy z podmiotami o globalnym zasięgu oraz w administracji rządowej. W zależności od potrzeb tworzymy dedykowane zespoły projektowe z udziałem krajowych i zagranicznych ekspertów. Zapewniamy wsparcie obejmujące cały cykl projektowy – od koncepcji, przez opracowanie rozwiązań prawnych i regulacyjnych, po ich praktyczne wdrożenie. Wierzymy również w „dzielenie się wiedzą” i wartość systemowych dyskusji.

Zespół wiodący ze strony **beADvised**: adw. Adrianna Chmiel, Dominika Noskiewicz, r. pr. Dagmara Czajka, apl. adw. Paulina Kacprzyk.

Wykaz skrótów

BDO	Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami
DPR	dokument potwierdzający recykling odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób ich recyklingu
dyrektywa SUP	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 (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 155, str. 1)
EDPR	dokument potwierdzający odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi, w tym określający masę tych odpadów
ekomodulacja	mechanizm różnicowania wysokości opłat z tytułu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, w zależności od środowiskowego wpływu opakowania, w szczególności jego zdolności do recyklingu i innych cech ekologicznych
gmina	podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Polsce, wykonująca zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Dla zachowania spójności terminologicznej z pozostałą częścią raportu, określenie „gmina” stosowane jest jako uproszczone odniesienie do podmiotów stanowiących odpowiedniki polskich gmin w systemach innych państw, w tym władz lokalnych w Wielkiej Brytanii oraz gmin w Czechach, realizujących zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi
instalacja komunalna	instalacja do przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych lub pozostałości z przetwarzania tych odpadów, określona na liście instalacji komunalnych, o której mowa w art. 38b ust. 1 pkt 1 u.o., spełniająca wymagania najlepszej dostępnej techniki, o której mowa w art. 207 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, lub technologii, o której mowa w art. 143 tej ustawy, zapewniająca: 1) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i wydzielanie z niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub 2) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych (art. 36 ust. 6 ustawy o odpadach)
instalacja MBP	instalacja mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych
mieszkaniec	właściciel nieruchomości obowiązany do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 2 ust. 3 ustawy czystościowej)
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
odpady opakowaniowe	wszelkie opakowania lub materiały opakowaniowe, które są odpadami, z wyjątkiem pozostałości poprodukcyjnych (art. 3 ust. 1 pkt 25 PPWR)
organizacja odzysku opakowań	organizacja odzysku opakowań, o której mowa w rozdziale 5 ustawy opakowaniowej

p.z.p.	ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.)
PPWR	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. U. UE. L. z 2025 r. poz. 40)
producent	każdy wytwórca, importer lub dystrybutor, do którego – niezależnie od stosowanej przez niego techniki sprzedaży, w tym umów zawieranych na odległość – zastosowanie ma jedno z poniższych: a) wytwórca, importer lub dystrybutor ma siedzibę w państwie członkowskim i udostępnia po raz pierwszy z terytorium tego państwa członkowskiego oraz na tym samym terytorium opakowanie transportowe, opakowanie usługowe lub opakowanie dla produkcji podstawowej, jako opakowanie jednorazowego użytku lub jako opakowanie wielokrotnego użytku; lub b) wytwórca, importer lub dystrybutor ma siedzibę w państwie członkowskim i udostępnia po raz pierwszy z terytorium tego państwa członkowskiego oraz na tym samym terytorium produkty zapakowane w opakowania inne niż opakowania, o których mowa w lit. a); lub c) wytwórca, importer lub dystrybutor ma siedzibę w państwie członkowskim lub w państwie trzecim i udostępnia po raz pierwszy na terytorium innego państwa członkowskiego, bezpośrednio użytkownikom końcowym, opakowanie transportowe, opakowanie usługowe lub opakowanie dla produkcji podstawowej, jako opakowanie jednorazowego użytku lub jako opakowanie wielokrotnego użytku; lub d) wytwórca, importer lub dystrybutor ma siedzibę w państwie członkowskim lub w państwie trzecim i udostępnia po raz pierwszy na terytorium innego państwa członkowskiego, bezpośrednio użytkownikom końcowym, produkty zapakowane w opakowania inne niż opakowania, o których mowa w lit. c); lub e) wytwórca, importer lub dystrybutor ma siedzibę w państwie członkowskim i rozpakowuje produkty w opakowaniu, nie będąc użytkownikiem końcowym, chyba że producentem jest inna osoba zgodnie z definicją w lit. a), b), c) lub d) (art. 3 ust. 1 pkt 15 PPWR)
PSZOK	punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.
ramowa dyrektywa odpadowa	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. U. UE. L. z 2008 r. Nr 312, str. 3 z późn. zm.)
ROP	rozszerzona odpowiedzialność producenta
UC100	projekt ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (numer z wykazu UC100)
ustawa czystościowa lub u.c.p.g.	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733)
ustawa o odpadach lub u.o.	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.)
ustawa opakowaniowa lub u.g.o.o.	ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (t.j. Dz.U. 2025 poz. 870)

¹<https://legislacja.gov.pl/projekt/12401003>

Wprowadzenie

Celem raportu jest przedstawienie wyników systemowej analizy kosztów ROP, ze szczególnym uwzględnieniem ich rzeczywistego zakresu, struktury oraz możliwości rzetelnej kalkulacji i alokacji pomiędzy poszczególnych uczestników systemu, również w oparciu o doświadczenia innych krajów. Raport ma na celu wykazanie, że koszty ROP nie stanowią jednorodnej ani abstrakcyjnej kategorii kosztowej, lecz obejmują szeroki, ale mierzalny katalog wydatków.

Celem raportu jest również wykazanie, że koszty ROP funkcjonują niezależnie od przyjętego modelu instytucjonalnego, a zasadniczym wyzwaniem pozostaje ich jednoznaczne zidentyfikowanie, przypisanie do właściwych uczestników systemu oraz zapewnienie takich regulacji ustawowych, które nie pozostawiają przestrzeni na wątpliwości co do ich wysokości dla każdego z interesariuszy, od producentów, przez samorządy, podmioty zajmujące się gospodarką odpadami, recyklerów, a także mieszkańców. **System powinien być transparentny dla każdego, kto bezpośrednio lub pośrednio bierze w nim udział.**

Raport obejmuje również analizę rozwiązań funkcjonujących w wybranych państwach europejskich oraz przedstawienie wniosków w zakresie wybranych systemów ROP. Celem zaprezentowania elementów innych systemów jest przybliżenie ich charakterystyki w obszarze kosztowym oraz zwrócenie uwagi na konieczność wdrożenia krajowych rozwiązań, unikając błędów popełnionych w innych państwach, mających znaczenie dla stabilności i wiarygodności systemu.

Systemy ROP, wdrożone w innych państwach z różną skutecznością, realizowały zasadę „zanieczyszczający płaci” i częstokroć nie zapewniały odpowiedniego refinansowania kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi, co przekładało się również na niższe niż oczekiwane efekty środowiskowe oraz zahamowanie rynku inwestycji. W związku z istotnymi różnicami w efektywności wdrażania systemów ROP w państwach członkowskich, w szczególności w zakresie realizacji rzeczywistych celów regulacji, na poziomie Unii Europejskiej podjęto decyzję o ujednoliceniu zasad funkcjonowania tych systemów, co z kolei znalazło odzwierciedlenie w rozporządzeniu PPWR. W motywie 2 PPWR wskazano, że „Duże i stale rosnące ilości wytwarzanych opakowań, a także niewielki stopień ich ponownego użycia i zbierania oraz niedostateczny recykling stanowią znaczące przeszkody dla osiągnięcia niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym. W niniejszym rozporządzeniu należy zatem ustanowić przepisy obejmujące cały cykl życia opakowań, które przyczynią się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego dzięki harmonizacji środków krajowych, a jednocześnie będą zapobiegały negatywnemu wpływowi opakowań i odpadów opakowaniowych na środowisko i zdrowie ludzkie oraz ograniczały ten wpływ.”

Wprowadzenie ROP w obszarze opakowań jest konieczne z uwagi na nierównowagę pomiędzy źródłem powstawania odpadów opakowaniowych a sposobem finansowania ich zagospodarowania. Produkty w opakowaniach są wprowadzane do obrotu przez producentów, natomiast koszty zbiórki, sortowania i przetwarzania odpadów opakowaniowych w przeważającej mierze ponoszone są przez mieszkańców (w polskim modelu za pośrednictwem gmin). Taki model prowadzi do trwałego przerzucania kosztów na stronę społeczną, niezależnie od skali i charakteru działalności podmiotów wprowadzających opakowania na rynek. W warunkach systematycznego wzrostu ilości odpadów opakowaniowych, rosnących wymagań w zakresie recyklingu oraz zwiększających się kosztów operacyjnych systemu gospodarki odpadami, brak udziału producentów w finansowaniu zagospodarowania odpadów opakowaniowych skutkowałby dalszym niedofinansowaniem systemu i wzrostem opłat ponoszonych przez mieszkańców. ROP umożliwia powiązanie

kosztów zagospodarowania odpadów opakowaniowych z podmiotami wprowadzającymi opakowania do obrotu, porządkując strumień finansowy systemu poprzez przeniesienie ciężaru finansowania z mieszkańców na producentów i zapewniając realizację zasady „zanieczyszczający płaci” w sposób rzeczywisty.



Nadrzędnym celem niniejszego raportu jest precyzyjne określenie, czym w istocie są koszty ROP, wyjaśnienie, dlaczego – zgodnie z intencją prawodawcy unijnego – ich katalog musi mieć charakter szeroki, a jednocześnie jednoznaczny oraz wskazanie, w jaki sposób katalog ten może zostać uporządkowany i wykorzystany jako fundament nowoczesnego, transparentnego i zgodnego z prawem Unii Europejskiej systemu ROP w Polsce.

01

KOSZTY ROP – UJĘCIE SYSTEMOWE



ROP jako mechanizm finansowania gospodarki odpadami

Rozszerzona odpowiedzialność producenta stanowi mechanizm finansowania systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi, ukierunkowany na zapewnienie pokrycia kosztów zagospodarowania odpadów powstających z opakowań wprowadzanych do obrotu. Mechanizm ten realizuje zasadę „zanieczyszczający płaci”, poprzez powiązanie obowiązku ponoszenia tych kosztów z podmiotami wprowadzającymi produkty w opakowaniach na rynek.

Z perspektywy kosztowej ROP nie stanowi wyłącznie instrumentu służącego realizacji poziomów recyklingu, lecz systemowy mechanizm finansowania całego łańcucha gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Jego podstawową funkcją jest zapewnienie stabilnego i przewidywalnego strumienia środków finansowych, umożliwiającego pokrycie rzeczywistych kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi, w szczególności kosztów zbiórki, sortowania, przetwarzania oraz kosztów organizacyjnych i administracyjnych, bez konieczności ich subsydiowania z opłat ponoszonych przez mieszkańców lub ze środków publicznych. Innymi słowy, chodzi o wprowadzenie rozwiązania, które niejako pozwoli zanieczyszczającym naprawić skutki swojej działalności w obszarze zanieczyszczeń środowiska.

W tym kontekście zastosowanie znajduje zasada tzw. kosztu netto, zgodnie z którą koszty podlegające finansowaniu w ramach ROP powinny być pomniejszane o osiągnięte dochody, w szczególności z tytułu sprzedaży surowców wtórnych. Zasada ta nie definiuje jednak zakresu kosztów systemowych, lecz stanowi mechanizm ich uzasadnionego ograniczenia, możliwy do zastosowania dopiero po uprzedniej identyfikacji i rzetelnej kalkulacji pełnego katalogu kosztów, które system ROP ma w pierwszej kolejności finansować. W debacie publicznej często w sposób uproszczony i nieprecyzyjny wskazuje się, że producenci zobowiązani są do ponoszenia tzw. „kosztu netto”. W istocie jednak ich obowiązek polega na pokrywaniu kosztów ROP zgodnie z zasadą kosztu netto, a więc z uwzględnieniem – w odniesieniu do określonej części kosztów ROP – osiągniętych w systemie dochodów.

Kategorie kosztów w systemach ROP

Katalog kosztów, które powinien pokrywać producent w ramach ROP, określanych jako „koszty ROP”, został określony przede wszystkim w art. 8a ust. 4 lit. a) ramowej dyrektywy odpadowej² oraz art. 45 ust. 2 PPWR³. Koszty wymienione w tych przepisach można opisać w następujący sposób:

- 1.** koszty selektywnej zbiórki odpadów, a następnie ich transportu i przetwarzania, w tym przetwarzania niezbędnego do osiągnięcia unijnych celów w zakresie gospodarowania odpadami, oraz koszty niezbędne do realizacji innych celów i zadań, związanych ze zgodnym z hierarchią postępowania z odpadami i dążących do zwiększania poziomów przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu zagospodarowaniem odpadów, po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z jego produktów i z nieodebranych kaucji;
- 2.** etykietowanie pojemników na odpady do zbierania odpadów opakowaniowych;
- 3.** przeprowadzanie analiz składu zebranych zmieszanych odpadów komunalnych, jeżeli są wymagane;
- 4.** dostarczanie posiadaczom odpadów informacji o środkach służących zapobieganiu powstawaniu odpadów, zakładach zajmujących się ponownym użyciem i przygotowaniem do ponownego użycia, systemach odbioru i zbierania odpadów oraz o zapobieganiu zaśmiecaniu;
- 5.** gromadzenie danych i sprawozdawczości, służących zebraniu danych dotyczących produktów wprowadzanych do obrotu w państwach członkowskich przez producentów produktów objętych systemem ROP oraz danych na temat zbierania i przetwarzania odpadów pochodzących z tych produktów, określając, w stosownych przypadkach, przepływy materiałów odpadowych, jak również inne dane istotne dla osiągnięcia celów w zakresie przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu.

Zauważyć należy, że w piśmiennictwie⁴ do kosztów selektywnej zbiórki odpadów, a następnie ich transportu i przetwarzania, kwalifikuje się w szczególności koszty:

1. ponoszone przez podmioty gospodarujące odpadami m.in. w związku z utrzymaniem floty pojazdów, pojemników (worków, kontenerów) i pracowników, potrzebnych do zapewnienia odbioru, zebrania i przetwarzania odpadów,
2. ponoszone z związku z utrzymaniem baz transportowych i stacji przeładunkowych,
3. przetwarzania przygotowującego odpady do poddania recyklingowi,
4. transportu odpadów,
5. związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa w zakresie związanym ze świadczeniem usługi gospodarowania odpadami,
6. ponoszone w związku ze sprzedażą materiałów pozyskanych z recyklingu odpadów,
7. infrastruktury umożliwiającej zwrot odpadów,
8. ponoszone w związku z raportowaniem wymaganych informacji w związku z gospodarowaniem odpadami.

²Zgodnie z tym przepisem: „Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by wysokość wkładów finansowych płaconych przez producenta produktu w celu wypełnienia jego obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta: pokrywała następujące koszty związane z produktami, które producent wprowadza do obrotu w danym państwie członkowskim:

- koszty selektywnej zbiórki odpadów, a następnie ich transportu i przetwarzania, w tym przetwarzania niezbędnego do osiągnięcia unijnych celów w zakresie gospodarowania odpadami, oraz koszty niezbędne do realizacji innych celów i zadań, o których mowa w ust. 1 lit. b), po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z jego produktów i z nieodebranych kaucji,
- koszty dostarczania posiadaczom odpadów odpowiednich informacji zgodnie z ust. 2,
- koszty gromadzenia danych i sprawozdawczości zgodnie z ust. 1 lit. c).”

³Przepis ten stanowi, że: „Wkłady finansowe wpłacane przez producentów pokrywają, oprócz kosztów, o których mowa w art. 8a ust. 4 lit. a) dyrektywy 2008/98/WE, następujące koszty:

- a) koszty etykietowania pojemników na odpady do zbierania odpadów opakowaniowych, o czym mowa w art. 13 niniejszego rozporządzenia; oraz
- b) koszty przeprowadzania analiz składu zebranych zmieszanych odpadów komunalnych na podstawie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2023/595 i aktów wykonawczych, które mają zostać przyjęte na podstawie art. 56 ust. 7 lit. a) niniejszego rozporządzenia, w przypadku, gdy te akty wykonawcze przewidują obowiązek przeprowadzania takich analiz.”

⁴Informacje podane w punkcie 11 i 12 zostały wskazane w oparciu o raport pt. „Costs for Municipal Waste Management in the EU. Final Report to Directorate General Environment, European Commission”, sporządzony przez Eunomia Research & Consulting [https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/studies/eucostwaste.pdf?utm_source]

Dodatkowo, do kosztów ponoszonych w związku z gospodarowaniem odpadami objętymi systemem ROP można również zakwalifikować koszty amortyzacji środków trwałych przeznaczonych do tego celu, a także koszty związane z przetwarzaniem odpadów „zmieszanych” celem wysegregowania z nich odpadów objętych systemem ROP, jak również koszty ponoszone w związku z usuwaniem odpadów objętych systemem ROP z miejsc publicznych, na przykład koszy ulicznych.



Podsumowując powyższe wydaje się, że podstawowe koszty ROP można podzielić na następujące kategorie:

1. KOSZTY ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW OPAKOWANIOWYCH W SZEROKIM UJĘCIU

koszty zbiórki i zagospodarowania odpadów, w tym koszty związane z procesami zbiórki i zagospodarowaniem odpadów sensu stricto oraz koszty etykietowania pojemników;

2. KOSZTY EDUKACJI

koszty informowania i edukowania;

3. KOSZTY SPRAWOZDAWCZOŚCI I ADMINISTRACYJNE

koszty ewidencji, sprawozdawczości i koszty administracyjne związane z prowadzeniem systemu.

Odpowiedzialność kosztowa – teoria a praktyka

W modelu teoretycznym systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta odpowiedzialność kosztowa producentów powinna być bezpośrednio powiązana z rzeczywistymi kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami.

Finansowanie systemu opiera się co do zasady na opłatach wnoszonych przez producentów, których wysokość zależy od ilości i rodzaju opakowań wprowadzanych do obrotu. W bardziej rozwiniętych rozwiązaniach wysokość tych opłat jest dodatkowo różnicowana z uwzględnieniem cech opakowań istotnych z punktu widzenia środowiska, takich jak możliwość ich recyklingu, jednorodność materiałowa czy masa. Tak skonstruowany mechanizm pozwala jednocześnie finansować system gospodarowania odpadami opakowaniowymi oraz tworzyć zachęty do projektowania opakowań w sposób ograniczający ich wpływ na środowisko.

Obowiązujący obecnie w Polsce model rozszerzonej odpowiedzialności producenta, określany potocznie jako „mały ROP”, odbiega zasadniczo od powyższych założeń. Odpowiedzialność kosztowa producentów ma w nim charakter ograniczony i pośredni, a finansowanie systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi w dalszym ciągu spoczywa na mieszkańcach lub dofinansowujących system w gminach. W konsekwencji odpowiedzialność kosztowa producentów nie stanowi centralnego elementu modelu finansowego systemu, lecz pełni funkcję jedynie uzupełniającą.



Na tle obowiązującego stanu prawnego konieczne jest odniesienie się do projektowanych rozwiązań legislacyjnych. Prace prowadzone nad projektem ustawy oznaczonym numerem UC100 zmierzają do przebudowy krajowego systemu ROP, w szczególności poprzez ujęcie rozszerzonej odpowiedzialności producenta jako mechanizmu finansowego, co samo w sobie jest rozwiązaniem słusznym. Jednocześnie, w wersji projektu dostępnej na dzień sporządzenia niniejszego raportu, UC100 nie zawiera szczegółowych regulacji regulujących w sposób satysfakcjonujący kwestię kosztów podlegających finansowaniu w ramach ROP, zasad ich kalkulacji ani mechanizmów alokacji i weryfikacji, ustawa zawiera bowiem szereg ogólników, ciężkich do „zmierzenia” i zastosowania w praktyce. Oznacza to, że kluczowe elementy modelu finansowego systemu zostały na tym etapie jedynie zarysowane, a ich doprecyzowanie zostało przesunięte poza treść ustawy, co rodzi istotne ryzyka z punktu widzenia przejrzystości oraz przewidywalności funkcjonowania systemu.

Zarówno w obecnym tzw. „małym ROP”, jak i w projektowanym modelu opartym na projekcie UC100, kluczowym problemem pozostaje zatem nie sama konstrukcja systemu oparta na finansowaniu kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi, lecz brak kluczowych i transparentnych dla uczestników systemu zasad zapewniających pełne i transparentne pokrywanie kosztów. W praktyce prowadzi to do

rozmycia odpowiedzialności kosztowej pomiędzy uczestnikami systemu oraz do utrzymywania się strukturalnej nierównowagi pomiędzy źródłem powstawania odpadów a sposobem finansowania ich zagospodarowania.

Istotą tej rozbieżności nie jest samo istnienie obowiązków po stronie producentów, lecz brak przełożenia odpowiedzialności kosztowej na spójny i transparentny model finansowy, oparty na jednoznacznie zidentyfikowanych kosztach systemowych oraz zasadach ich alokacji.

W tym kontekście kluczowym wyzwaniem dla Polski pozostaje przejście od deklaratywnego modelu odpowiedzialności kosztowej do rozwiązania, w którym producenci w sposób realny i proporcjonalny finansują koszty zagospodarowania odpadów wynikające z ich działalności, w oparciu o jasne zasady. Tylko takie podejście pozwoli traktować ROP jako skuteczne narzędzie polityki środowiskowej i stabilny mechanizm finansowania gospodarki odpadami opakowaniowymi, a nie jedynie formalny obowiązek regulacyjny. Jednocześnie wyraźną i odczuwalną ulgę powinni poczuć mieszkańcy, którzy dziś finansują system. Dobre i jakościowe prawo powinno tę ulgę w sposób jasny zapewniać.

W tym kontekście konieczne jest takie ukształtowanie mechanizmów finansowych systemu ROP, które zapewnią, że środki pochodzące z opłat ponoszonych przez producentów będą przeznaczane wyłącznie na pokrycie rzeczywistych kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi w sposób wpływający bezpośrednio na opłaty ponoszone dziś przez mieszkańców. Nie chodzi przy tym o tworzenie instrumentu służącego zwiększaniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, lecz o zapewnienie refinansowania kosztów, które gminy ponoszą w związku z realizacją ustawowych zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, a które ponoszą mieszkańcy.



Postulat ten nie wynika z oczekiwań gmin w zakresie generowania dodatkowych środków na szeroko rozumianą realizację zadań własnych w obszarze gospodarki odpadami, lecz z potrzeby uporządkowania strumieni finansowych systemu oraz ograniczenia obciążeń ponoszonych obecnie przez mieszkańców. Odpowiednie zaprojektowanie mechanizmów rozliczeniowych pozwoli zatem na pogodzenie interesów wszystkich uczestników systemu, przy jednoczesnym zachowaniu transparentności i społecznej akceptowalności ROP. Z tej perspektywy najrozsądniejszym rozwiązaniem wydaje się takie zaprojektowanie systemu, w którym całość środków pochodzących z refinansowania kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi przekłada się wprost na obniżenie opłat ponoszonych przez mieszkańców w ramach gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi.

02

**ZASADA
KOSZTU
NETTO**



Rozbieżność terminologiczna

art. 8a ust. 4 lit. a) tiret pierwsze ramowej dyrektywy odpadowej – wersja polskojęzyczna	art. 8a ust. 4 lit. a) tiret pierwsze ramowej dyrektywy odpadowej – wersja anglojęzyczna
„Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by wysokość wkładów finansowych płaconych przez producenta produktu w celu wypełnienia jego obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta: pokrywała następujące koszty związane z produktami, które producent wprowadza do obrotu w danym państwie członkowskim: – koszty selektywnej zbiórki odpadów, a następnie ich transportu i przetwarzania, w tym przetwarzania niezbędnego do osiągnięcia unijnych celów w zakresie gospodarowania odpadami, oraz koszty niezbędne do realizacji innych celów i zadań, o których mowa w ust. 1 lit. b), po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z jego produktów i z nieodebranych kaucji”	Member States shall take the necessary measures to ensure that the financial contributions paid by the producer of the product to comply with its extended producer responsibility obligations: (a) cover the following costs for the products that the producer puts on the market in the Member State concerned: – costs of separate collection of waste and its subsequent transport and treatment, including treatment necessary to meet the Union waste management targets, and costs necessary to meet other targets and objectives as referred to in point (b) of paragraph 1, taking into account the revenues from re-use, from sales of secondary raw material from its products and from unclaimed deposit fees”

Tytułem wstępu należy zasygnalizować rozbieżność terminologiczną między wersją ramowej dyrektywy odpadowej, sporządzoną w języku angielskim, a oficjalną wersją tej dyrektywy w języku polskim.⁵

⁵Oficjalne wersje ramowej dyrektywy odpadowej zostały opublikowane na stronie <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/98/oj/pol>

Art. 8a ust. 4 lit. a) tiret pierwsze ramowej dyrektywy odpadowej w wersji sporządzonej w języku angielskim, w odniesieniu do środków pieniężnych uzyskiwanych z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych i nieodebranych kaucji, posługuje się słowem „**revenues**”, które jest tłumaczone jako „przychód” lub „dochód”. Warto przy tym zwrócić uwagę, że analiza innych wersji językowych wykazuje, że w m.in. wersji niemieckiej, francuskiej, czeskiej, węgierskiej i duńskiej również stosowane są pojęcia wskazujące na przychód (odpowiednio: *einnahmen*, *recettes*, *příjmy*, *bevételek*, *indtægter*).

Natomiast, w polskiej wersji językowej w art. 8a ust. 4 lit. a) tiret pierwsze ramowej dyrektywy odpadowej posłużono się pojęciem „dochód”. Na gruncie prawa krajowego „dochód” jest odnoszony do środków pieniężnych pozostałych po odliczeniu kosztów (w uproszczeniu dochód to przychód pomniejszony o koszty jego uzyskania), w przeciwieństwie do przychodu, który oznacza wszystkie uzyskane środki pieniężne, niezależnie od poniesionych kosztów. Tym samym pojęcia „dochodu” i „przychodu” nie są tożsame i nie powinny być używane zamiennie.

W związku z potencjalnymi rozbieżnościami między poszczególnymi wersjami językowymi ramowej dyrektywy odpadowej pokrótce należy odnieść się do zasad interpretacji aktów unijnych. W literaturze zwraca się uwagę, że żadna z wersji językowych nie jest „ważniejsza” od innej. Każda wersja językowa jest traktowana jako tekst autentyczny i ma taką samą moc. Jednocześnie zwraca się uwagę, że interpretacja przepisów zawartych w aktach unijnych może wymagać sięgnięcia do innych wersji językowych, aby w pełni zrekonstruować ich znaczenie.⁶

Wobec powyższego, powyższe rozbieżności pomiędzy polską a innymi wersjami językowymi ramowej dyrektywy odpadowej mogą potencjalnie powodować problemy interpretacyjne, mogące mieć wpływ na sposób rozliczeń w ramach systemu ROP. Raport nie rozstrzyga, które z pojęć należy uznać za prawidłowe, a dla uproszczenia w jego treści posłużono się pojęciem „dochód”, zgodnie z polską wersją językową ramowej dyrektywy odpadowej. Autorzy niniejszej publikacji nie rozstrzygają w raporcie tego problemu oraz nie oceniają potencjalnych skutków, a jedynie go zarysowują.

⁶Por. A. Cieśliński [w:] Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz, red. R. Grzeszczak, D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2023, art. 55.

Podstawy zasady kosztu netto

Rozliczanie kosztów ROP musi odbywać się zgodnie z zasadą kosztu netto, wyrażoną w art. 8a ust. 4 lit. a) tiret pierwsze ramowej dyrektywy odpadowej. Przepis ten odnosi się wyłącznie do **grupy kosztów** w nim wymienionych, stanowiących:

- 1.** koszty selektywnej zbiórki odpadów,
- 2.** koszty transportu odpadów,
- 3.** koszty przetwarzania odpadów, w tym przetwarzania niezbędnego do osiągnięcia celów w zakresie przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu,
- 4.** koszty niezbędne do realizacji innych celów i zadań w zakresie gospodarowania odpadami w sposób zgodny z hierarchią postępowania z odpadami, pozwalających na osiągnięcie celów w zakresie przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu, a także innych celów ilościowych i jakościowych uważanych za istotne dla systemu ROP.

Podkreślenia wymaga, że art. 8a ust. 4 lit. a) tiret pierwsze ramowej dyrektywy odpadowej wymaga, aby od sumy ww. kosztów (dotyczy konkretnie tej grupy kosztów) odjąć „revenues” uzyskane z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z jego produktów i z nieodebranych kaucji. Na tym właśnie polega tzw. „zasada kosztu netto”.

Zasada kosztu netto nie oznacza zatem, że producenci są zobowiązani do pokrywania „kosztu netto” jako odrębnej kategorii kosztowej. Obowiązek producentów polega na refinansowaniu kosztów ROP, przy czym w odniesieniu do ściśle określonej grupy kosztów ich wysokość podlega pomniejszeniu o osiągnięte w systemie środki, zgodnie z art. 8a ust. 4 lit. a) tiret pierwsze ramowej dyrektywy odpadowej.

Rynek w tym zakresie cechuje się zmiennością i całkowicie potencjalnie może dojść nawet do sytuacji, w których tych środków w ogóle nie będzie. Można zatem powiedzieć, że omawiana zasada wpisuje się w konieczność refinansowania przez producenta rzeczywiście poniesionych kosztów z uwzględnieniem pewnego możliwego ich pomniejszenia, a nie stanowi odrębnego tworu kosztowego. Brak właściwego zrozumienia tej zasady częstokroć można dostrzec w debacie publicznej. Producenci zobowiązani są do pokrywania kosztów ROP, przy czym jedna z kategorii kosztowych powinna być pomniejszona, a nie płaćć “koszty netto”, takie bowiem, jako wyodrębniony twór, nie istnieją i stanowi to uproszczenie.

03

KOSZTY ROP W PRAKTYCE



Ramy dla ustalenia zakresu kosztów kwalifikowanych

Wychodząc od analizy obowiązujących oraz projektowanych przepisów prawa unijnego i krajowego, w szczególności ramowej dyrektywy odpadowej, PPWR oraz regulacji dotyczących odpadów, możliwe jest odtworzenie katalogu kosztów, które, zgodnie z intencją prawodawcy, powinny podlegać finansowaniu w ramach rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Powyższe znajduje potwierdzenie w piśmiennictwie⁷. Precyzyjne określenie omawianych kosztów ma zasadnicze znaczenie dla uniknięcia sporów interpretacyjnych oraz konfliktów dotyczących zakresu refinansowania w ramach ROP.

Możliwie szczegółowe i jasne określenie kosztów, jakie w związku z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi są obowiązani ponosić wprowadzający (producenci – zgodnie z nomenklaturą PPWR), powinno pozwalać na stworzenie mechanizmu kosztowego. Brak, czy też swego rodzaju „kapitulacja” w obszarze określenia kosztów kwalifikowanych w sposób jasny, zawsze będą prowadziły

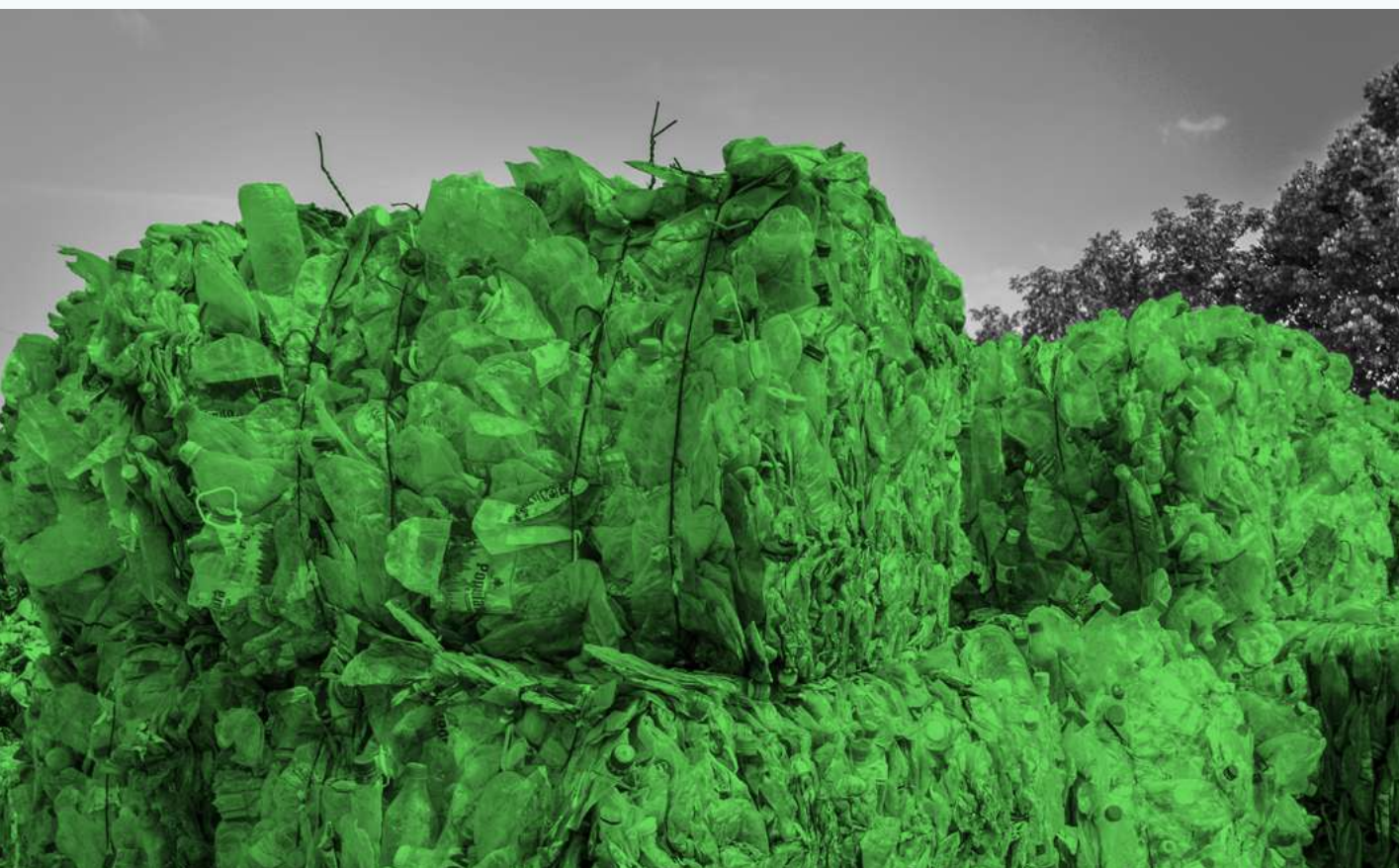
nie tylko do konfliktów, ale też braku efektywności systemu. W celu podejścia jakkolwiek do potencjalnego algorytmu kosztowego należy najpierw ustalić jego elementy, z uwzględnieniem funkcjonującego systemu, metody pozyskania informacji i weryfikacji danych dotyczących tych właśnie, jasno określonych kosztów. W innym przypadku zawsze będziemy mieli do czynienia albo z ryzykiem niedofinansowania systemu albo z brakiem przejrzystości po stronie kwot zbieranych w celu pokrywania kosztów. Tym samym, jedynie czytelne, zrozumiałe i policzalne rozwiązania zmierzają do szczelności systemu, co jest rozwiązaniem pożądanym zarówno z perspektywy adresatów zwrotu kosztów ROP, jak i finansujących system, czyli producentów. Rozwiązania muszą być spójne i pełne, umożliwiające również dokonywanie kontroli krzyżowych. W innym przypadku, regulacja będzie prowadziła do niejasności oraz stanowiła ogromne pole do różnego rodzaju nadużyć.

⁷ Raport pt. „Costs for Municipal Waste Management in the EU. Final Report to Directorate General Environment, European Commission”, sporządzony przez Eunomia Research & Consulting [https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/studies/eucostwaste.pdf?utm_source].

Podstawowe koszty, bezpośrednio związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi stanowiącymi odpady opakowaniowe, powinny obejmować:

1. zagospodarowanie, które stanowi ponad połowę kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi⁸. W skład tych kosztów wchodzi sortowanie, przygotowanie do odzysku lub recyklingu czy unieszkodliwianie frakcji odpadów nienadających się do odzysku lub recyklingu; analogicznie odpady niekomunalne.

Z ekonomicznego punktu widzenia koszty zagospodarowania odpadów nie ograniczają się do samego procesu przetwarzania w instalacji. Są one wypadkową całego łańcucha działań, zasobów i ryzyk niezbędnych do doprowadzenia odpadów do etapu odzysku, recyklingu albo bezpiecznego unieszkodliwienia. Na koszty te składają się zarówno koszty bezpośrednie, związane z fizycznym przetwarzaniem odpadów, jak i koszty pośrednie, warunkujące możliwość świadczenia tej usługi w sposób ciągły, zgodny z przepisami i wymaganiami środowiskowymi.



⁸Por. B. Waszczytko-Miłkowska, J. Kamińska-Borak, Rachunek gmin przed ROP-em, Przegląd Komunalny 11/2025 (410).

Na koszty zagospodarowania składają się między innymi:

- koszty operacyjne instalacji, obejmujące zużycie energii, paliw i mediów, obsługę linii technologicznych, bieżące utrzymanie urządzeń oraz koszty pracy personelu. Do tego dochodzą koszty związane z przygotowaniem odpadów do recyklingu, w tym sortowanie, doczyszczanie, separacja frakcji oraz zagospodarowanie pozostałości nienadających się do dalszego przetwarzania. Istotnym elementem są również koszty transportu, związane z dowozem odpadów do instalacji oraz wywozem „produktów” procesu i pozostałości;
- koszty inwestycyjne i kapitałowe, które w ekonomice zagospodarowania odpadów odgrywają kluczową rolę. Obejmują one amortyzację infrastruktury, koszty finansowania inwestycji, modernizacje technologiczne oraz dostosowanie instalacji do zmieniających się wymagań prawnych i środowiskowych. Bez ich uwzględnienia nie jest możliwe utrzymanie zdolności przetwarzania w długim okresie ani zapewnienie stabilności systemu;
- koszty zagospodarowania wpływają również czynniki rynkowe i jakościowe, w szczególności jakość i skład strumienia odpadów. Im niższa jakość selektywnej zbiórki i większy udział zanieczyszczeń, tym wyższe koszty sortowania i mniejsza ilość surowców możliwych do odzysku. Z kolei dochody ze sprzedaży surowców wtórnych, o ile występują, mają charakter zmienny i niepewny, co sprawia, że koszty zagospodarowania muszą być kalkulowane w sposób ostrożny i oparty na danych rzeczywistych, a nie na założeniach optymistycznych.

W efekcie koszty zagospodarowania odpadów są dynamiczne, wrażliwe na zmiany regulacyjne, technologiczne i rynkowe oraz silnie uzależnione od organizacji całego systemu gospodarowania odpadami. Ich rzetelne określenie wymaga zatem podejścia całościowego, uwzględniającego zarówno realia operacyjne, jak i ekonomiczne funkcjonowania instalacji przetwarzania. Sposób wykazywania i realność tych kosztów ma niebagatelne znaczenie, zwłaszcza że część z nich może być związana z działaniami organizacyjnymi stanowiącymi tajemnicę handlową, co również podlega ochronie. Należy je również oceniać przez pryzmat wpływu na rynek inwestycyjny w tym obszarze, z uwzględnieniem polskiej luki inwestycyjnej w zakresie gospodarki odpadami sięgającej dziesiątek miliardów złotych.

- 2.** Odbiór odpadów opakowaniowych „u źródła”, na który składają się koszty transportu (dojazdu do nieruchomości i do pośrednich i docelowych miejsc gromadzenia tych odpadów);



- 3.** transport odpadów opakowaniowych do miejsc przetwarzania;
- 4.** koszty ponoszone w związku z obsługą prowadzonej działalności takie, jak wydatki na:
 - utrzymanie floty (w tym przeprowadzanie napraw, przeglądów czy koszty leasingów),
 - utrzymanie miejsc służących gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi (np. baz magazynowo-transportowych czy też stacji przeładunkowych),
 - utrzymanie instalacji do przetwarzania odpadów;
- 5.** zapewnienie pojemników (worków) służących gromadzeniu odpadów opakowaniowych.

Koszty ROP powinny obejmować również wydatki w zakresie obowiązków ewidencyjnych i sprawozdawczych. Należy tutaj wyszczególnić koszty:

- 1.** prowadzenia ewidencji odpadów, która funkcjonuje w formie elektronicznego rejestru BDO;
- 2.** sporządzania za pośrednictwem elektronicznego rejestru BDO sprawozdań.

Z uwagi na informatyzację ewidencji odpadów i sprawozdawczości do kosztów tych działań należy zaliczyć nie tylko wydatki poniesione w związku z gromadzeniem i opracowaniem danych, ale również wydatki z tytułu sprzętu i oprogramowania informatycznego, telekomunikacyjnego i biurowego.

Do kosztów kwalifikowanych należałoby również zaliczyć wydatki ponoszone z tytułu prowadzenia kampanii edukacyjnych, celem których jest podniesienie świadomości ekologicznej społeczeństwa. Takimi kosztami mogą być w szczególności wydatki poniesione na przygotowanie materiałów informacyjnych, jak również stron internetowych. Z uwagi na różnego rodzaju zarzuty w przestrzeni publicznej dotyczące efektywności działań edukacyjnych należy rozważyć wprowadzenie jaśniejszych zasad i ram dla podejmowanych w tym obszarze aktywności, co zapobiegnie potencjalnym dyskusjom o intencjach.



Nie można pominąć także kosztów wymaganych analiz składu zebranych zmieszanych odpadów komunalnych, które art. 45 ust. 2 lit. b) PPWR wprost zalicza do kosztów ROP.

W rezultacie, system ROP powinien zapewniać skuteczne finansowanie wyżej wskazanych kosztów, jakie są ponoszone w związku z gospodarowaniem wszystkimi odpadami opakowaniowymi.

Analiza piśmiennictwa oraz doświadczeń państw wdrażających systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta wskazuje, że jednym z kluczowych problemów tych systemów jest niejako rozmywanie się zakresu kosztów podlegających finansowaniu w sytuacji braku jednoznacznych definicji, spójnej metodologii kalkulacji oraz wiarygodnych danych operacyjnych. W praktyce, przy braku precyzyjnych ram prawnych, koszty ROP bywają ujmowane w sposób fragmentaryczny, uproszczony lub arbitralny, co utrudnia zarówno ich weryfikację, jak i porównywalność pomiędzy poszczególnymi uczestnikami systemu. Prowadzi to do sporów interpretacyjnych, osłabienia zasady „zanieczyszczający płaci” oraz przenoszenia ciężaru finansowego na podmioty, które nie generują odpadów opakowaniowych.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera sposób identyfikacji i dokumentowania kosztów. W polskich realiach najbardziej uporządkowanym i możliwym do zweryfikowania źródłem danych kosztowych są oferty składane

w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, w których wykonawcy, działając w warunkach konkurencji rynkowej, są zobowiązani do rzetelnej kalkulacji ceny w oparciu o rzeczywiste koszty realizacji usługi, a także dane wynikające z obowiązków sprawozdawczych w BDO. Zamówienia publiczne są doskonałą podstawą do rynkowej oceny rzeczywiście ponoszonych kosztów, a wykonawcy w swoich ofertach wyceniają usługę globalnie, uwzględniając wiele jej czynników, co podlega również weryfikacji w grze rynkowej, na czytelnych i kontrolowalnych zasadach wynikających z przepisów prawa.

Skuteczne projektowanie mechanizmów refinansowania kosztów w ramach ROP wymaga możliwie szerokiego oparcia systemu na danych pochodzących z trybów konkurencyjnych zamówień publicznych. Nie oznacza to wykluczenia innych form organizacyjnych, lecz uzasadnia wprowadzenie zasady, zgodnie z którą koszty podlegające refinansowaniu powinny, co do zasady, wynikać z mechanizmów rynkowych albo podlegać analogicznemu standardom w zakresie transparentności, porównywalności i kontroli. Tylko wówczas możliwe jest stworzenie systemu ROP, w którym

zakres odpowiedzialności kosztowej producentów będzie jednoznaczny, obiektywnie uzasadniony i akceptowalny dla wszystkich uczestników systemu, a jednocześnie niejako weryfikowalny rynkowo. Niezależnie od grupy kosztowej, zamówienia publiczne regulujące znakomitą większość tego rynku, powinny być kompasem dla rozliczania kosztów jako takich i tworzenia spójnych zasad dla wszystkich uczestników rynku w tym obszarze.

Należy przy tym zaznaczyć, że koszty ROP powstają w relacjach z różnymi grupami uczestników systemu i z tego względu nie mogą być określone w oderwaniu od ich faktycznej roli w gospodarowaniu odpadami. Inny charakter mają koszty ponoszone przez gminy realizujące zadania własne, inne przez przedsiębiorców odbierających i zbierających odpady w ramach i poza systemem gminnym, inne przez podmioty prowadzące instalacje przetwarzania, a jeszcze inne przez recyklerów. Każda z tych grup wykonuje odrębny fragment procesu i ponosi inny rodzaj wydatków, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w sposobie ich rozliczania w ramach ROP. Nie oznacza to jednak dowolności ani uznaniowości. Przeciwnie, system ROP wymaga uporządkowania kosztów według jasno określonych grup uprawnionych do otrzymania zwrotu środków finansowych i przypisania im takich kosztów, które rzeczywiście wynikają z realizowanych przez nich zadań. Tylko takie podejście pozwala uniknąć mieszania kosztów, ich „rozmywania” w systemie oraz przerzucania ciężaru finansowego na mieszkańców lub inne podmioty, które nie powinny go ponosić.



04

RELACJE MIĘDZY UCZESTNIKAMI SYSTEMU



Gminy a przedsiębiorcy odbierający odpady

Przedsiębiorcy prowadzący działalność regulowaną w zakresie odbioru odpadów komunalnych stanowią kluczowy element gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zapewniając odbiór odpadów komunalnych „u źródła”, czyli bezpośrednio od mieszkańców.

Model „współpracy” gminy i przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne został ukształtowany w ustawie czystościowej w ten sposób, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od mieszkańców albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów (art. 6d ust. 1 u.c.p.g.).

Wynagrodzenie wyłonionego wykonawcy z tytułu świadczonej usługi jest ustalane w oparciu o ilość odpadów komunalnych, tj. podstawę ustalenia wynagrodzenia za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości stanowi stawka za 1 Mg odebranych odpadów komunalnych (art. 6f ust. 3 u.c.p.g.), zaś podstawę ustalenia wynagrodzenia za zagospodarowanie odpadów komunalnych stanowi stawka za 1 Mg zagospodarowanych odpadów komunalnych (art. 6f ust. 3 u.c.p.g.).

Model oparty na udzielaniu zamówień publicznych na odbiór albo odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych pełni istotną funkcję stabilizującą i porządkującą rynek usług odpadowych. Procedury zamówień publicznych zapewniają przejrzystość zasad wyboru wykonawców, porównywalność ofert oraz realną konkurencję pomiędzy przedsiębiorcami, co w praktyce sprzyja racjonalizacji kosztów i ograniczaniu ich nieuzasadnionego wzrostu. Rywalizacja rynkowa wymusza efektywność operacyjną, inwestycje w infrastrukturę oraz podnoszenie jakości świadczonych usług, a jednocześnie umożliwia gminom uzyskanie cen odpowiadających rzeczywistym warunkom rynkowym. W konsekwencji mechanizmy konkurencyjne, osadzone w reżimie zamówień publicznych, stanowią ważny element kontroli kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, co ma bezpośrednie znaczenie zarówno dla wysokości opłat ponoszonych przez mieszkańców, jak i dla rzetelnej identyfikacji kosztów podlegających refinansowaniu w ramach systemu ROP.

Modele niekonkurencyjne, w tym „in-house” i ich rola w ROP

W praktyce gminne systemy odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych są organizowane przede wszystkim w modelu konkurencyjnym, tj. poprzez udzielenie zamówienia publicznego w trybach przetargowych zgodnie z przepisami p.z.p., co umożliwia porównanie ofert, weryfikację cen oraz jakości, a także zwiększa przejrzystość kosztów systemu. Równolegle funkcjonują jednak rozwiązania, które nie prowadzą do wyboru wykonawcy w warunkach konkurencji ofertowej, za to prowadzą w uproszczeniu do realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami przez gminne spółki komunalne⁹

Niezależnie od formuły, zamówienia niekonkurencyjne ograniczają funkcję „testu rynkowego”, którą pełnią postępowania przetargowe. W efekcie koszt odbioru i zagospodarowania odpadów może być trudniejszy do obiektywnego uzasadnienia, a jego porównywalność pomiędzy gminami bardzo ograniczona. Z perspektywy systemowej problemem jest nie tylko samo zastosowanie trybu niekonkurencyjnego, lecz brak instrumentów kompensujących brak konkurencji, tj. rozwiązań zapewniających przejrzystość kalkulacji kosztów oraz ich rzeczywistą porównywalność z rynkiem. ROP może takie rozwiązania zapewnić wymuszając co najmniej porównywalną identyfikowalność danych i uzależniając od nich wypłatę środków do gmin.

Tryby bezprzetargowe (świadome uproszczenie), bez względu na

stosowane przepisy, które mają prowadzić do wyłączenia konieczności organizowania transparentnego przetargu, mają znaczenie dla systemu ROP nie dlatego, że stanowią „odrębny problem”, lecz dlatego, że kształtują bazę kosztową, do której następnie odnoszą się dyskusje o refinansowaniu kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Jeżeli koszty w systemie komunalnym nie są weryfikowane rynkowo, pojawia się ryzyko sporów o ich „rynkowość” i „zasadność”, a tym samym o zakres refinansowania. W praktyce może to osłabiać zaufanie do systemu i utrudniać jego akceptację społeczną, zwłaszcza jeśli głównym uzasadnieniem ROP ma być **realne odciążenie mieszkańców a nie, niesprecyzowane dofinansowanie gmin.**

W zakresie efektywności środowiskowej modele „in-house” częstokroć spotykają się z zarzutem nie zapewnienia tak wysokiego poziomu przetwarzania odpadów jak nowoczesne instalacje, eksploatowane przez podmioty z sektora prywatnego. To z kolei przekłada się na niższą efektywność środowiskową, czyli mniejszą ilość odpadów nadających się do recyklingu, z których następnie są pozyskiwane surowce wtórne. Tymczasem, dążenie do uzyskania jak największej ilości odpadów nadających się do recyklingu stanowi działanie zbieżne z celem systemu ROP.

⁹ Spółka komunalna to spółka prawa handlowego utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679).



Ciężko również o optymalizację kosztów gminy z powodu trybów „in-house”. Wskazuje się, że średni wzrost opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2016-2022 wyniósł ok. 319% w gminach z wprowadzonym modelem „in-house”, podczas gdy w sąsiednich gminach bez tego modelu odnotowano wzrost na poziomie ok. 287%.¹⁰ Model „in-house” ma również negatywny wpływ na konkurencyjność rynku gospodarowania odpadami, tj. model ten powoduje zmniejszenie liczby przedsiębiorców gospodarujących odpadami na lokalnym rynku¹¹.

¹⁰ Por. raport „In-house w Polsce – bilans 5 lat obowiązywania przepisów. Wpływ i konsekwencje na gospodarkę odpadami, samorządy i przedsiębiorców”, opracowany przez Izbę Branży Komunalnej, opublikowany w lutym 2023 r., <https://www.ibk.net.pl/publikacje/raporty-i-analizy/379-5-lat-in-house-w-gospodarce-odpadami-komunalnymi-w-polsce>

¹¹ Por. raport „In-house w Polsce – bilans 5 lat obowiązywania przepisów. Wpływ i konsekwencje na gospodarkę odpadami, samorządy i przedsiębiorców”, opracowany przez Izbę Branży Komunalnej, opublikowany w lutym 2023 r., <https://www.ibk.net.pl/publikacje/raporty-i-analizy/379-5-lat-in-house-w-gospodarce-odpadami-komunalnymi-w-polsce>

Powyższe aspekty modeli niekonkurencyjnych stwarzają ryzyko przeznaczenia przez gminy środków finansowych otrzymanych w ramach systemu ROP nie na zmniejszenie obciążeń mieszkańców, ale na dofinansowanie innych elementów gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które nie będą miały bezpośredniego przełożenia na ograniczenie kosztów ponoszonych przez mieszkańców ani na efektywność środowiskową. Nie sposób pominąć, że ograniczenie konkurencji na rynku lokalnym powoduje, że spółka komunalna ma możliwość narzucenia cen za zagospodarowanie odpadów komunalnych, co również sprzyja wzrostom kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych, w tym odpadów opakowaniowych. Takie koszty mogą być również nietransparentne dla finansujących system, tj. producentów.

Podkreślenia również wymaga, że stosowanie modeli niekonkurencyjnych należy postrzegać jako zjawisko negatywne z punktu widzenia kształtowania rynkowych kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi. To z kolei ma wpływ na wysokość kosztów ROP, które powinni ponosić producenci. Innymi słowy, im większy stopień konkurencji na rynku, tym bardziej rynkowe są koszty gospodarowania odpadami komunalnymi i w rezultacie koszty ROP. Jakikolwiek model niekonkurencyjny może więc prowadzić do niezasadnego zawyżenia kosztów ROP.



Dla porządku należy tutaj wskazać, że gminny system odbioru odpadów komunalnych oparty na wyłonieniu podmiotu odbierającego odpady komunalne w drodze procedur przetargu, w przeciwieństwie do bezprzetargowych modeli, pozwalają na zachowanie pewnych mechanizmów rynkowych. Przede wszystkim, p.z.p. w trybach przetargowych wymaga dokonania oceny ofert w oparciu o jednoznaczne, związane z przedmiotem zamówienia kryteria (art. 240 ust. 1 p.z.p. i art. 241 ust. 1 p.z.p.).

⁹ Spółka komunalna to spółka prawa handlowego utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

Wybór najkorzystniejszej oferty może zostać dokonany na podstawie nie tylko ceny, ale również kryteriów jakościowych, którymi mogą być w szczególności aspekty środowiskowe (art. 242 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 3 p.z.p.). Odpowiednio skonstruowane kryteria oceny ofert pozwalają na wybór wykonawcy gwarantującego wysoką jakość świadczonych usług, co jest istotne szczególnie z punktu widzenia konieczności pozyskania jak największej ilości tzw. odpadów surowcowych, pozwalających na realizację przez gminy obowiązków związanych z osiąganiem poziomów recyklingu. Pozwala to również na wzmocnienie konkurencji w zakresie cen odbioru i gospodarowania odpadami, które są kształtowane przez mechanizmy rynkowe. Ponownie podkreślić należy, że optymalizacja kosztów przez funkcjonujące mechanizmy rynkowe wpływa na wysokość i rynkowość kosztów ROP, które producenci winni refinansować.

W perspektywie projektowania mechanizmów refinansowania kosztów w ramach ROP szczególnego znaczenia nabiera zapewnienie, aby koszty ponoszone w systemie komunalnym były:

- 1.** jednoznacznie identyfikowalne
- 2.** porównywalne pomiędzy gminami i modelami organizacyjnymi;
- 3.** możliwe do obiektywnej weryfikacji; oraz
- 4.** rozdzielone w sposób umożliwiający ich przypisanie do konkretnych strumieni odpadów i zadań, których refinansowanie jest uzasadnione w świetle prawa unijnego i krajowego.

O ile zatem stosowanie trybów bezprzetargowych może wynikać z lokalnych uwarunkowań organizacyjnych (choć zasadność jest najczęściej wysoce wątpliwa), o tyle z punktu widzenia kosztów ROP musi ono podlegać wyraźnym ograniczeniom regulacyjnym i kontrolnym, kompensującym brak mechanizmów konkurencyjnych. W szczególności konieczne jest wprowadzenie takich rozwiązań, które uniemożliwią wykorzystywanie środków pochodzących z ROP do finansowania innych elementów systemu komunalnego lub rozwoju struktur organizacyjnych gmin, niemających bezpośredniego przełożenia na koszty ponoszone przez mieszkańców.

Refinansowanie kosztów w ramach ROP powinno bowiem prowadzić w pierwszej kolejności do realnej korekty struktury finansowania systemu, tj. do zmniejszenia obciążeń po stronie mieszkańców, a nie do zwiększenia swobody dysponowania środkami publicznymi w systemach niepodlegających rynkowej weryfikacji.

Gminy a instalacje zagospodarowania odpadów

Instalacje zapewniające przetwarzanie odpadów komunalnych pełnią istotną rolę w gminnym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. Wśród tych instalacji można wyodrębnić instalacje komunalne, dedykowane przetwarzaniu niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych lub pozostałości z przetwarzania tych odpadów, zapewniające mechaniczno-biologiczne przetwarzanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i wydzielanie z niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych¹². Mogą być one prowadzone zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne.

Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości ma obowiązek przekazania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych bezpośrednio¹³

do instalacji komunalnej (art. 9e ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.). W zakresie selektywnie zebranych odpadów komunalnych, mogą one zostać bezpośrednio lub za pośrednictwem innego zbierającego odpady przekazane do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (art. 9e ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.).

Instalacje komunalne, w których przetwarzane są niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, funkcjonują jako instalacje mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (tzw. „instalacje MBP”). W instalacjach tych może być również prowadzony proces mechanicznego przetwarzania innych odpadów komunalnych, polegający na przetwarzaniu odpadów selektywnie zebranych przez ich doczyszczanie lub rozsortowywanie, czy też prowadzący do produkcji paliwa alternatywnego z odpadów innych niż niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne¹⁴. Do instalacji MBP mogą być także przyjmowane selektywnie zebrane bioodpady, które można przetworzyć w biologicznej części tej instalacji.¹⁵

¹² Art. 35 ust. 6 u.o. definiuje czym jest instalacja komunalna.

¹³ Dla porządku należy zauważyć, że dopuszcza się przekazywanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych za pośrednictwem stacji przeładunkowej (art. 9e ust. 1c u.c.p.g.).

¹⁴ Zgodnie z § 4 ust. 8 Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 666).

¹⁵ Zgodnie z § 4 ust. 4 Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 666).

Podkreślenia wymaga, że do zadań własnych gminy należy zapewnienie¹⁶ budowy, utrzymanie i eksploatacja instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym instalacji komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a) u.c.p.g.). Jeżeli na lokalnym rynku brak jest takich instalacji lub istniejące instalacje mają niewystarczające moce przerobowe, to rada gminy może podjąć uchwałę o zapewnieniu budowy, rozbudowy, modernizacji, utrzymaniu i eksploatacji instalacji własnej lub wspólnej z inną gminą lub gminami, lub wspólnej ze związkiem metropolitalnym (art. 3 ust. 4 u.c.p.g.). Oznacza to, że „własne” instalacje gminy powinny funkcjonować dopiero wtedy, gdy istniejące instalacje okażą się niewystarczające dla zagospodarowania strumienia odpadów komunalnych bądź takie instalacje nie funkcjonują na lokalnym rynku. W tym kontekście jednoznacznie negatywnie należy ocenić praktyki polegające na faktycznym wypieraniu lub blokowaniu funkcjonowania lub rozbudowywania instalacji prowadzonych przez podmioty prywatne.

Sposób organizacji rynku instalacji przetwarzania odpadów komunalnych bezpośrednio wpływa na poziom i strukturę kosztów ROP. Zapewnienie otwartości rynku, możliwości funkcjonowania instalacji prywatnych i ich rozwoju oraz rynkowej weryfikacji cen przetwarzania jest warunkiem koniecznym, aby koszty podlegające refinansowaniu w ramach ROP były kosztami uzasadnionymi, porównywalnymi i możliwymi do powiązania z celem systemu, jakim jest odciążenie mieszkańców.



¹⁶ Może to nastąpić samodzielnie, jak również we współpracy z innymi gminami lub związkiem metropolitalnym.

Organizacje odzysku opakowań a system gminny

Obecnie w Polsce nie funkcjonuje system ROP, który pozwalałby na realne ponoszenie przez producentów kosztów gospodarowania wszystkimi odpadami opakowaniowymi, powstałymi z opakowań produktów wprowadzanych przez nich do obrotu.

W przypadku odpadów opakowaniowych, ustawa opakowaniowa nakłada na wprowadzającego obowiązek zapewnienia recyklingu odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpady opakowaniowe powstałe z tego samego rodzaju opakowań jak opakowania, w których wprowadził produkty do obrotu (art. 17 ust. 1 u.g.o.o.). Obowiązek ten wprowadzający może wykonać:

- 1.** samodzielnie, jeżeli poddaje recyklingowi wyłącznie odpady opakowaniowe wytworzone przez siebie lub odpady opakowaniowe zebrane od innych posiadaczy odpadów, takiego samego rodzaju i w takiej samej masie jak odpady opakowaniowe powstałe z wprowadzonych przez niego do obrotu produktów w opakowaniach¹⁷;
- 2.** za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań¹⁸, których w Polsce działa obecnie ok. 27¹⁹

¹⁷ Art. 17 ust. 2 i 3 u.g.o.o.

¹⁸ Art. 17 ust. 2 u.g.o.o.

¹⁹ Zgodnie z danymi zawartymi w artykule „Ranking organizacji odzysku opakowań w Polsce w 2025”, opublikowanym dnia 30 kwietnia 2025 r., „W 2025 r. w Polsce działa 27 organizacji odzysku.”, <https://organizacjeodzysku.pl/bez-kategorii/ranking-organizacji-odzysku-opakowan-w-polsce-w-2025/>

²⁰ Dz. U. poz. 2306.

Wskazany wyżej obowiązek zapewniania recyklingu odpadów opakowaniowych jest skorelowany z koniecznością osiągnięcia przez wprowadzającego produkty w opakowaniach określonego poziomu recyklingu tych odpadów. Co istotne, obowiązek ten dotyczy również odpadów opakowaniowych stanowiących odpady komunalne, o czym wprost przesądzają przepisy ustawy opakowaniowej oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2018 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych²⁰.



Masa odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi jest ustalana w oparciu o dokumenty DPR (art. 23 ust. 3 u.g.o.o.), które są kluczowymi dokumentami z punktu widzenia realizacji obowiązku osiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu tych odpadów. Drugim istotnym dokumentem jest EDPR, pozwalający na określenie masy odpadów przekazanych do recyklingu poza granicami kraju (art. 24 ust. 1 u.g.o.o.). Ze względu na to, że w praktyce organizacje odzysku opakowań (jak i wprowadzający realizujący obowiązki samodzielnie) najczęściej nie zajmują się prowadzeniem instalacji recyklingu odpadów opakowaniowych, uzyskanie wymaganego poziomu recyklingu tych odpadów odbywa się poprzez nabycie dokumentów DPR lub EDPR.



Dla porządku należy wskazać, że dokument DPR może zostać wystawiony na wniosek²¹ :

- 1.** podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, albo
- 2.** prowadzącego instalację komunalną, albo
- 3.** porównywalne pomiędzy gminami i modelami organizacyjnymi;
- 4.** gminy organizującej odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości²².

²¹ W przypadku odpadów opakowaniowych pochodzących wyłącznie z systemu kaucyjnego dokument DPR jest sporządzany przez przedsiębiorcę prowadzącego recykling odpadów opakowaniowych na wniosek podmiotu reprezentującego złożony za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO (art. 23 ust. 5a u.g.o.o.).

²² Zgodnie z art. 23 ust. 5 u.g.o.o. Dla porządku należy wskazać, że w przypadku, gdy którykolwiek z tych podmiotów, czy też podmiot reprezentujący zleci posiadaczowi odpadów przekazanie odpadów opakowaniowych do recyklingu wniosek o sporządzenie dokumentu DPR składa w ich imieniu posiadacz odpadów (art. 23 ust. 8 u.g.o.o.).

Partycypacja w kosztach gospodarowania odpadami opakowaniowymi stanowiącymi odpady komunalne przez organizacje odzysku opakowań (ewentualnie wprowadzających działających samodzielnie) sprowadza się do zapłaty określonej ceny na rzecz podmiotu dysponującego dokumentem DPR.

Obecny model funkcjonowania DPR i EDPR ujawnia jednak istotne słabości organizacyjne i nadzorcze, w szczególności związane z obiegiem dokumentów i jakością danych. Problemy te nie wynikały dotychczas z samej konstrukcji dokumentów, lecz z braku ich pełnej cyfryzacji, standaryzacji i skutecznego nadzoru. Z tego względu DPR i EDPR powinny być postrzegane jako narzędzie wymagające wzmocnienia i uszczelnienia, a nie likwidacji. Ich integracja z systemami ewidencyjnymi, cyfrowy obieg danych oraz stabilne i spójne ramy regulacyjne mogą w istotny sposób zwiększyć przejrzystość, wiarygodność i efektywność kosztową systemów ROP. Tak zwany moduł potwierdzeń, którego wpływ na dziś trudno ocenić, ale na pewno stanowi dobry krok w stronę lepszej weryfikowalności danych wynikających z DPR.

Z perspektywy systemów ROP dokumenty DPR i EDPR mogą mieć również znaczenie dla prawidłowego stosowania zasady kosztu netto, zgodnie z art. 8a ramowej dyrektywy odpadowej oraz PPWR, ponieważ dostarczają informacji o faktycznym recyklingu i uzyskiwanych dochodach.

Jednocześnie DPR i EDPR pełnią funkcję ekonomiczną. Ich wartość rynkowa, kształtowana przez mechanizmy podaży i popytu, stanowi element motywacyjny w systemie oraz wpływa na kalkulację kosztów gospodarowania odpadami, w tym w praktyce konkurencyjnych zamówień publicznych. W polskich warunkach mechanizm ten przyczynia się do obniżania jednostkowych kosztów systemu gminnego poprzez uwzględnianie wartości dokumentów w ofertach przetargowych, co stanowi o potencjale w obszarze weryfikowalności zgodności kosztów z, wyjaśnianą szczegółowo powyżej, tzw. zasadą kosztu netto.



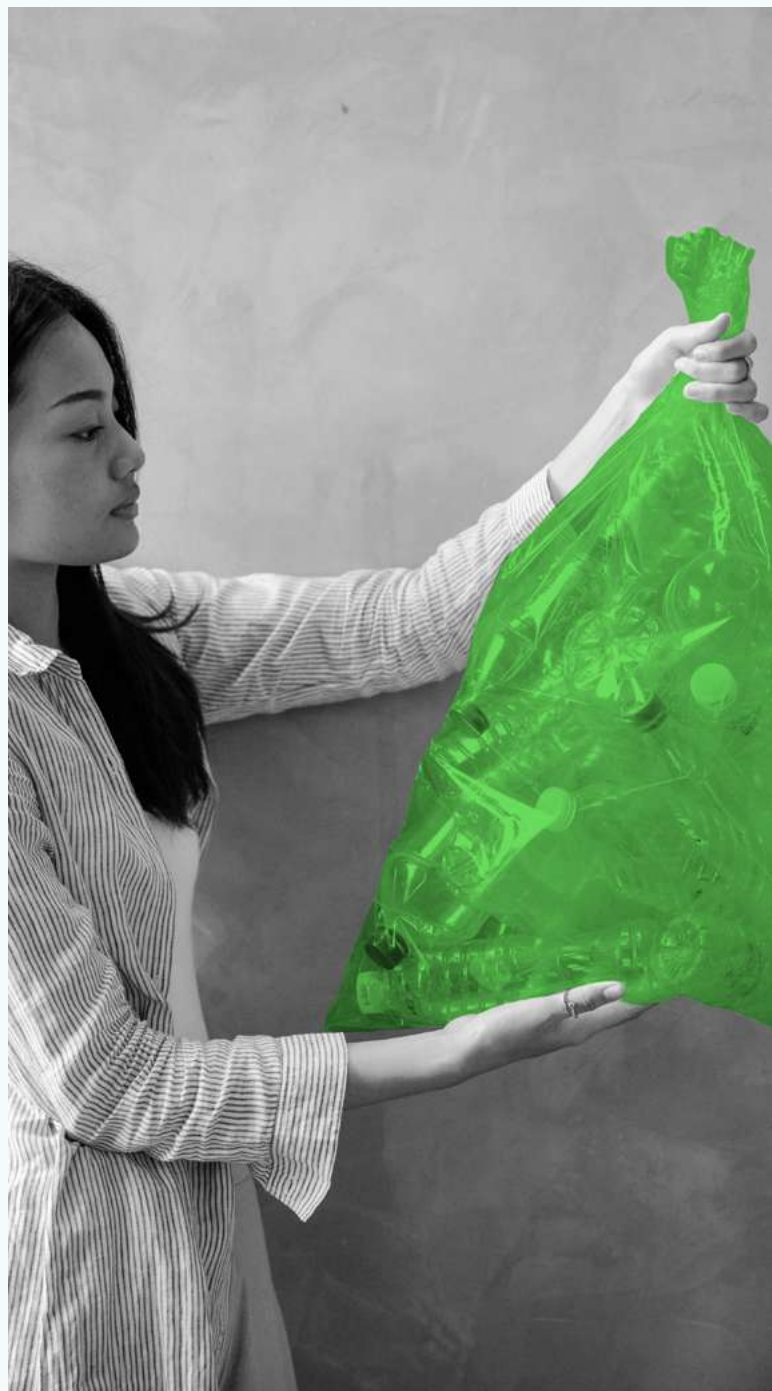
Mieszkanie w systemie ROP

Rola mieszkańców w systemie ROP nie powinna zostać sprowadzona wyłącznie do obowiązku ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Mieszkaniec nie ma bowiem wpływu na projektowanie opakowań, w których znajdują się nabywane przez niego produkty, stanowiące następnie odpady opakowaniowe. Obecnie ukształtowany system gospodarowania odpadami komunalnymi przerzuca właśnie na mieszkańca koszty zagospodarowania także właśnie odpadów opakowaniowych. Innymi słowy mieszkaniec dziś płaci solidarnie bez względu na indywidualne decyzje podejmowane jako konsument. Kluczowe znaczenie ma zatem wyraźne rozróżnienie pomiędzy rolą mieszkańca a rolą konsumenta. Mieszkaniec funkcjonuje w systemie gminnym jako podmiot zobowiązany do ponoszenia jednolitej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, niezależnej od tego, jakie produkty kupuje, w jakich opakowaniach są one wprowadzane do obrotu oraz jaki jest ich rzeczywisty wpływ na koszty zagospodarowania

odpadów. Konsument natomiast dokonuje realnych wyborów rynkowych tj. wybiera konkretne produkty i opakowania, których cechy projektowe (materiał, masa, recyklingowość) bezpośrednio przekładają się na koszty systemu. Prawdłowo zaprojektowany system ROP powinien przenosić ciężar finansowania z poziomu „mieszkańca jako podatnika” na poziom „konsumenta jako uczestnika rynku”, poprzez uwzględnienie kosztów opakowania w cenie produktu i jednocześnie wykorzystanie środków z ROP do obniżenia opłat ponoszonych przez mieszkańców w systemie gminnym. Tylko w takim ujęciu ROP realizuje swoją funkcję korekty struktury finansowania gospodarki odpadami, eliminując sytuację, w której koszty decyzji projektowych i rynkowych producentów są w sposób pośredni i ryczałtowy przerzucane na wszystkich mieszkańców niezależnie od ich indywidualnych wyborów konsumenckich i faktycznego udziału w wytwarzaniu odpadów opakowaniowych.

Z tego względu środki pochodzące z ROP powinny być rozliczane w taki sposób, aby ich efektem była realna i odczuwalna obniżka opłat ponoszonych przez mieszkańców, a nie poprawa sytuacji finansowej systemu jako takiego. Gmina, jako podmiot realizujący zadania własne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, pełni w tym modelu rolę organizacyjną i rozliczeniową, a nie adresata ekonomicznego ROP sensu stricto. Przekazanie środków z ROP do systemu gminnego powinno zatem prowadzić do korekty struktury finansowania poprzez zmniejszenie udziału opłat mieszkańców w pokrywaniu kosztów zagospodarowania odpadów opakowaniowych.

Koszt opakowania powinien być niejako „wbudowany” w cenę produktu i ponoszony pośrednio przez konsumenta dokonującego wyboru rynkowego, natomiast mieszkańiec, jako uczestnik systemu komunalnego, powinien odczuwać efekt ROP w postaci niższej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przeciwnym razie ROP traci swój społeczny sens i staje się jedynie kolejnym strumieniem finansowym, który nie koryguje faktycznych źródeł powstawania kosztów ani nie wprowadza mechanizmów sprzyjających środowiskowej sprawiedliwości społecznej.



05

WNIOSKI DLA POLSKI Z POZIOMU DOŚWIADCZEŃ MIĘDZYNARODOWYCH



Analiza wybranych systemów ROP funkcjonujących w państwach europejskich wskazuje, że o skuteczności kosztowej systemu nie przesądza sama konstrukcja instytucjonalna ani formalna etykieta modelu (np. publiczny lub prywatny, monopolistyczny lub konkurencyjny), lecz przede wszystkim precyzja regulacji dotyczących kosztów, mechanizmy ich ustalania i rozliczania, jakość danych oraz możliwość egzekwowania przyjętych zasad. W praktyce problemy systemowe, w tym spory pomiędzy uczestnikami systemu oraz trwałe niedofinansowanie określonych elementów gospodarowania odpadami, wynikają najczęściej nie z tego, kto formalnie „zarządza” systemem, lecz z braku jednoznacznych odpowiedzi na pytania tj. jakie koszty podlegają finansowaniu przez producentów, w jaki sposób ustalany jest koszt netto oraz jak przebiegają rozliczenia pomiędzy uczestnikami systemu. Innymi słowy kluczowy jest algorytm kalkulacji w obszarze gromadzenia środków, ich redystrybucji oraz jakościowe określenie zasad, spójnych z systemem gospodarki odpadami tamże.

Wniosek dla Polski: regulacja ustawowa powinna jednoznacznie określać zamknięty katalog kosztów ROP, obejmujący również koszty danych, kontroli i edukacji, a jednocześnie wskazywać reguły ustalania kosztu netto oraz zasady alokacji kosztów.

Dofinansowanie a refinansowanie kosztów, czyli jak ważna jest mechanika rozliczeń. Doświadczenia innych państw pokazują, że spory w systemach ROP rzadko dotyczą samego faktu finansowania przez producentów, a znacznie częściej odnoszą się do pytania, czy finansowanie to odpowiada rzeczywistym kosztom ROP oraz czy przyjęte mechanizmy nie prowadzą do systematycznego niedoszacowania kosztów ponoszonych przez określone grupy gmin lub podmiotów gospodarujących odpadami. Z perspektywy prawa UE kluczowe jest, aby zasady finansowania prowadziły do pokrycia kosztów niezbędnych w ujęciu netto oraz były rozliczalne.

Wniosek dla Polski: w przypadku wyboru modelu opartego na kosztach referencyjnych lub standardach, zamiast rozliczeń 1:1 w oparciu o koszty rzeczywiste, konieczne jest precyzyjne zdefiniowanie pojęcia „kosztu efektywnego” lub „uzasadnionego”, określenie zasad aktualizacji standardów oraz mechanizmów uwzględniania sytuacji atypowych (np. gmin o charakterze turystycznym). W tym zakresie można również opierać się na sprawozdawczości oraz wybranych wskaźnikach dotyczących rynkowych cen.

Ekomodulacja jest elementem realnie oddziałującym na rynek, a prawo unijne wymaga, aby wkłady finansowe producentów były modulowane m.in. z uwzględnieniem trwałości, naprawialności, możliwości ponownego użycia i recyklingowalności opakowań. Jednocześnie doświadczenia wdrożeniowe wskazują, że ekomodulacja może mieć ograniczoną skuteczność, jeżeli różnice stawek są niewielkie albo kryteria ich stosowania są niejasne lub trudne do zweryfikowania.

Wniosek dla Polski: mechanizmy ekomodulacji powinny być powiązane z mierzalnymi kryteriami oraz z systemem weryfikacji, tak aby nie miały wyłącznie charakteru deklaratorywnego.



Transparentność, jakość danych i audyt są bardzo ważną częścią skutecznego systemu ROP. Określenie jasnych ról uczestników, obowiązków sprawozdawczych i mechanizmów kontroli także wpływa na skuteczność systemu. Na poziomie Unii Europejskiej wielokrotnie wskazuje się, że brak transparentności w odniesieniu do kosztów i rozliczeń prowadzi do wadliwości systemów ROP. Między innymi takie spostrzeżenia poskutkowały wyborem rozporządzenia jako aktu regulującego opisywane materie. Rozporządzenie, w przeciwieństwie do dyrektywy, ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, bez konieczności podejmowania przez państwo członkowskie dodatkowych działań (tj. bez konieczności np. wydania krajowych aktów prawnych celem implementacji). Z kolei dyrektywa określa ogólny rezultat, jaki państwo członkowskie powinno osiągnąć oraz pozostawia swobodę wyboru środków i formy, pozwalających na jego osiągnięcie. Dyrektywa wymaga podjęcia przez państwo członkowskie działań (de facto o charakterze prawodawczym), aby została ona inkorporowana do porządku prawnego tego państwa.

Wniosek dla Polski: regulacja systemu ROP powinna przewidywać jednolity, spójny system danych, obejmujący raportowanie, weryfikację i audyt, ponieważ bez takiego zaplecza informacyjnego nie jest możliwe stabilne rozliczanie kosztów ani budowanie trwałego zaufania do systemu.

Z perspektywy kosztowej kluczowe znaczenie ma istnienie podmiotu zapewniającego standardy danych, jednolite reguły rozliczeń, przejrzystość finansową oraz egzekwowanie obowiązków. Prawo UE przewiduje, że w systemach z udziałem wielu organizacji odpowiedzialnych za realizację obowiązków producentów konieczne jest istnienie mechanizmów zapewniających równe traktowanie oraz właściwe zarządzanie finansami.

W Wielkiej Brytanii elementy systemu są w wysokim stopniu porządkowane centralnie (w tym poprzez jednolite podejście do kalkulacji rekompensat), co ogranicza rozbieżności interpretacyjne i ryzyko fragmentacji reguł. Jednocześnie rozwiązania tego typu wymagają jasnego podziału ról, to jest kto odpowiada za standardy kosztowe i dane, kto za pobór środków, a kto za ich redystrybucję.

Wniosek dla Polski: zamiast rozstrzygać model instytucjonalny w kategoriach „publiczny versus prywatny” w odniesieniu do administrowania systemem, zasadne jest określenie w ustawie minimalnego zakresu funkcji administracyjno-rozliczeniowych, które muszą być wykonywane w sposób jednolity i audytowalny.

Przykład Czech wskazuje na ryzyka związane z modelami, w których formalnie dopuszcza się konkurencję pomiędzy organizacjami, lecz w praktyce przez długi okres funkcjonuje jeden dominujący podmiot. Tego rodzaju rozwiązania mogą rodzić wątpliwości konkurencyjne na poziomie unijnym, co znalazło odzwierciedlenie w działaniach Komisji Europejskiej. Wątpliwości budzą także niejako narzucane odgórnie umowy wpływające na charakter i zakres rozliczeń.

Wniosek dla Polski: w przypadku dopuszczenia wielu organizacji realizujących obowiązki producentów konieczne jest ustanowienie procedur autoryzacji i nadzoru, które będą jednocześnie rygorystyczne i niedyskryminujące, aby model konkurencyjny nie miał charakteru fasadowego. Jednocześnie modele oparte na umowach mogą prowadzić do zmniejszania kosztów systemu poprzez manipulacje w obszarze narzucania dodatkowych warunków, z wykorzystaniem pozycji strony umowy „silniejszej”.

Podsumowując, doświadczenia międzynarodowe wskazują, że trwałość i wiarygodność systemu ROP zależą przede wszystkim od: (1) jednoznacznego, ustawowego katalogu kosztów podlegających pokryciu przez producentów z uwzględnieniem zasady kosztu netto, (2) jednolitego i audytowalnego systemu danych oraz rozliczeń, (3) realnie działających mechanizmów ekomodulacji oraz (4) przejrzystego nadzoru i egzekwowania obowiązków. Minimalne wymagania prawa unijnego konsekwentnie ukierunkowują państwa członkowskie na rozwiązania oparte na transparentnych regułach finansowania, rozliczalności oraz równym traktowaniu podmiotów uczestniczących w systemie.

06

RAMY DO ALGORYTMU KOSZTOWEGO ROP



Algorytm ROP powinien:

- 1.** opierać się w sposób najbardziej możliwie zbliżony do kosztów faktycznie ponoszonych w systemie,
- 2.** umożliwiać porównywalność i kontrolę kosztów pomiędzy podmiotami,
- 3.** uwzględniać zmienność rynkową (ceny surowców, koszty energii, transportu etc.),
- 4.** zapewniać, że środki z ROP realnie obniżają opłaty mieszkańców.



Powyższe nie jest możliwe do osiągnięcia bez jasnego uporządkowania źródeł danych, kategorii kosztowych i relacji pomiędzy uczestnikami systemu. Ustawodawca powinien w sposób precyzyjny określić katalog kosztów, sposób ich kalkulacji, poboru i redystrybucji środków. Odsyłanie w tym obszarze do aktów wykonawczych oraz dokumentów pozaprawnych doprowadzi do braku zaufania do systemu jako takiego.

Cele algorytmu kosztowego

Algorytm kosztowy jest jednym z kluczowych elementów systemu ROP. To właśnie on decyduje o tym, czy zasada „zanieczyszczający płaci” ma charakter realny. W praktyce algorytm określa, jakie koszty są finansowane, kto je ponosi oraz w jakiej wysokości, a tym samym przesądza o rzeczywistym rozkładzie obciążeń w systemie.

Z perspektywy prawa unijnego ROP jest mechanizmem finansowania całego systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Oznacza to, że

algorytm kosztowy nie może ograniczać się wyłącznie do kosztów recyklingu, lecz powinien obejmować wszystkie etapy, na których powstają koszty niezbędne do osiągnięcia celów środowiskowych. Jednocześnie algorytm musi być na tyle jasny i przejrzysty, aby pozwalał na jego jednoznaczne zastosowanie w praktyce oraz dawał uczestnikom systemu przewidywalność co do zakresu obciążeń.



Rola katalogu kosztów

Podstawą każdego algorytmu kosztowego jest jednoznaczne określenie katalogu kosztów, które podlegają finansowaniu w ramach ROP. Bez tego nie jest możliwe ani prawidłowe rozliczanie producentów, ani skuteczne refinansowanie kosztów ponoszonych przez pozostałych uczestników systemu.

Zbieranie danych

W warunkach polskiego systemu gospodarowania odpadami najbardziej racjonalnym rozwiązaniem jest wdrożenie wielopoziomowego modelu raportowania, odpowiadającego rzeczywistej strukturze organizacyjnej i rynkowej tego systemu. Na poziomie centralnym niezbędne jest zapewnienie narzędzi umożliwiających agregację danych pochodzących zarówno z systemów gminnych, jak i rynkowych, ich porównywalność oraz weryfikację, a także cykliczną aktualizację parametrów algorytmu kosztowego. W szczególności wymaga to utworzenia scentralizowanego systemu informatycznego dedykowanego obsłudze systemu ROP. W tym celu możliwe jest wykorzystanie istniejących rozwiązań, takich jak system BDO, po jego odpowiednim dostosowaniu i rozszerzeniu o dodatkowe funkcjonalności. W systemie gminnym podstawowym źródłem danych są i powinny pozostać:

- 1.** informacje wynikające z realizacji zamówień publicznych prowadzonych w trybach konkurencyjnych, w szczególności dane zawarte w ofertach, umowach oraz dokumentach rozliczeniowych (fakturach). Analogiczne dane powinny być pozyskiwane również w przypadku stosowania trybów niekonkurencyjnych, przy czym będzie to wymagało odpowiednich zmian przepisów, tak aby zapewnić porównywalną jakość, kompletność oraz weryfikowalność tych danych;
- 2.** dane ilościowe i jakościowe dotyczące odebranych i zagospodarowanych odpadów objętych systemem ROP, zawarte w BDO i sprawozdaniach;
- 3.** dane kosztowe przypisane do konkretnych zadań (odbiór, transport, zagospodarowanie, PSZOK, administracja) w zależności od strumienia i frakcji objętych systemem ROP.



Zamówienia publiczne stanowią na dziś najbardziej uporządkowane i weryfikowalne źródło danych kosztowych, działające w warunkach konkurencji rynkowej. Dane pochodzące z tego źródła powinny zostać uwzględnione w ramach jednolitego systemu informatycznego, obsługującego system ROP. Powinny one odzwierciedlać informacje w zakresie cen za odbiór albo odbiór i zagospodarowanie poszczególnych frakcji odpadów oraz odniesienie do ilości odpadów objętych danym zamówieniem publicznym. Przy czym, powinny być to zarówno dane szacowane przez zamawiającego na etapie przygotowania dokumentacji przetargowej, jak i dane rzeczywiste, wygenerowane w trakcie i po zakończeniu realizacji zamówienia przez wykonawcę, pozwalające na zidentyfikowanie kosztów poniesionych z tytułu realizacji konkretnego elementu usługi. Innymi słowy, zamówienia publiczne winny dostarczać również danych rzeczywistych, odzwierciedlających koszt odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów, koszt prowadzenia PSZOK-u (o ile taka usługa była objęta zamówieniem publicznym) oraz koszty administrowania zamówieniem. Specyfikacje warunków zamówienia powinny być w tym zakresie dostosowane do pozyskiwania danych w zakresie rozliczeń w ramach systemu ROP, co również należałoby uwzględnić w projektowanych przepisach prawa. W zakresie pozostałych strumieni powinny zostać zapewnione analogiczne zasady (zamówienia publiczne jako źródło zasad i dobrych praktyk).

Uczestnikami systemu ROP są również instalacje przetwarzające odpady opakowaniowe, które również powinny przekazywać dane na potrzeby systemu ROP. W szczególności dotyczy to masy i rodzajów przetworzonych odpadów, procesów, jakim zostały poddane te odpady, stosowanej technologii, ilości uzyskanych surowców wtórnych (w przypadku instalacji do recyklingu) czy ilości pozostałości po przetwarzaniu odpadów opakowaniowych, które należy przekazać do unieszkodliwienia.

Nie jest jednak możliwe przyjęcie jednego, uniwersalnego mechanizmu kalkulacji kosztów dla wszystkich uczestników systemu. Poszczególne podmioty powinny dysponować mechanizmami kalkulacyjnymi dostosowanymi do zakresu realizowanych przez nie zadań oraz rodzaju danych, którymi faktycznie dysponują. Wymaga to odejścia od nadmiernie ogólnych regulacji na rzecz kompleksowego dostosowywania przepisów do realnych potrzeb informacyjnych systemu i roli danego uczestnika. W tym kontekście konieczne jest wyodrębnienie grup danych, raportowanych na różnych poziomach systemu.

Każdy z katalogów danych powinien być projektowany sekwencyjnie i funkcjonalnie, w ścisłym powiązaniu z elementami algorytmu kosztowego, które mają być na jego podstawie wyliczane. Dopiero po określeniu, jakie koszty mają zostać uwzględnione w kalkulacji ROP, możliwe jest racjonalne określenie zakresu obowiązków sprawozdawczych poszczególnych uczestników systemu.

Należy przy tym podkreślić, że na potrzeby systemu ROP raportowane informacje częściowo są zbieżne z danymi, które już dziś znajdują się w BDO. Takimi danymi są w szczególności informacje o:

- 1.** masie (Mg) odpadów oraz ich rodzajach (kodach);
- 2.** sposobie zagospodarowania poszczególnych rodzajów odpadów, w tym masie (Mg) odpadów przekazywanych do przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, wraz z podaniem rodzaju procesu przetwarzania;
- 3.** nazwie instalacji, do której zostały przekazane odpady;
- 4.** instalacjach i urządzeniach służących do przetwarzania tych odpadów;
- 5.** masie (Mg) i rodzaju odpadów powstałych po sortowaniu odpadów selektywnie zebranych, przekazanej do składowania.



Niemniej, obecne obowiązki dotyczące raportowania nie wyczerpują wszystkich zagadnień, jakie są potrzebne dla prawidłowej „obsługi” systemu ROP. Ustawodawca powinien w sposób jednoznaczny określić zakres danych, jakie powinny być przekazywane przez poszczególnych uczestników systemu tak, aby możliwe było odzwierciedlenie kosztów ROP i dokonanie niezbędnych kalkulacji. W szczególności są to:

- 1.** dane pozwalające na zidentyfikowanie ilości i sposobu zagospodarowania odpadów opakowaniowych objętych systemem ROP, w tym pozwalające na identyfikację informacji dotyczących składu materiałowego odpadów opakowaniowych;
- 2.** dane technologiczne, w szczególności procesy, jakim poddano odpady opakowaniowe;
- 3.** dane kosztowe w układzie umożliwiającym przypisanie ich do określonych rodzajów odpadów opakowaniowych i grup realizujących wybrane zadania;
- 4.** koszty jednostkowe procesów sortowania i recyklingu;
- 5.** koszty administracyjne prowadzenia ewidencji odpadów i sprawozdawczości;
- 6.** koszty działań edukacyjnych;
- 7.** koszty etykietowania pojemników na odpady opakowaniowe;
- 8.** dane operacyjne dotyczące funkcjonowania systemu odbioru i zbiórki odpadów opakowaniowych;
- 9.** analizy morfologiczne odpadów w jasno określonych przypadkach;
- 10.** średnie ceny rynkowe surowców wtórnych oparte na wskaźnikach;
- 11.** dane dotyczące dochodów uzyskanych ze sprzedaży surowców wtórnych, które powinny być powiązane z dokumentami DPR i EDPR (lub innym rozwiązaniem w przypadku rezygnacji z funkcjonowania w obrocie wspomnianych dokumentów) w oparciu o ceny ofertowe z zamówień publicznych lub rozwiązania analogiczne w tym obszarze.

Podsumowując, zebranie odpowiednich danych pozwala na pozyskanie informacji kluczowych z punktu widzenia funkcjonowania systemu ROP, w tym prawidłowości rozliczeń. Istotne jest stworzenie scentralizowanego systemu informatycznego, obejmującego niezbędne dane. Przy czym, taki system może, ale nie musi zostać stworzony od podstaw. Można w tym zakresie wykorzystać funkcjonujące rozwiązania, jak np. BDO, zawierające część danych potrzebnych do funkcjonowania systemu ROP.

Rola i ograniczenia BDO

System BDO stanowi dziś podstawowe narzędzie ewidencyjne, jednak nie został zaprojektowany jako narzędzie kalkulacji kosztów ROP. Jego obecna funkcjonalność pozwala m.in. na:

- 1.** ewidencję ilościową i rodzajową odpadów,
- 2.** podstawową sprawozdawczość strumieni odpadów oraz
- 3.** identyfikację podmiotów uczestniczących w gospodarowaniu odpadami.

Z punktu widzenia algorytmu kosztowego BDO wymaga:

- 1.** uzupełnienia o moduły umożliwiające raportowanie brakujących danych kosztowych,
- 2.** lepszej integracji z danymi z zamówień publicznych, a także pozostałych trybów w zakresie wyboru podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od mieszkańców,
- 3.** standaryzacji kategorii raportowanych danych.





Nie oznacza to konieczności „budowy nowego BDO”, lecz dostosowania obowiązków sprawozdawczych do realnych potrzeb systemu ROP, zamiast rezygnacji z precyzyjnej kalkulacji kosztów z powodu niedoskonałości obecnych narzędzi. Innymi słowy, ustawodawca może oczywiście postanowić o stworzeniu nowego systemu informatycznego, dedykowanego systemowi ROP albo może wprowadzić uregulowania umożliwiające dostosowanie do niego BDO, które może służyć gromadzeniu danych i kalkulacji niezbędnych w ramach systemu ROP. Warto zwrócić uwagę, że BDO może zostać stopniowo „doposażone” w funkcjonalności dostosowane do dodatkowej funkcji, jaką ma pełnić w ramach systemu ROP, stając się systemem zawierającym kompleksowe informacje o szeroko rozumianej gospodarce odpadami.

Zakres ewentualnych, niezbędnych zmian BDO nie powinien być określany abstrakcyjnie ani w oderwaniu od przyjętego modelu kalkulacji kosztów ROP. System ewidencyjno-sprawozdawczy, powinien zostać rozszerzony wyłącznie o te kategorie danych, które są rzeczywiście potrzebne do zasilenia algorytmu kosztowego

przyjętego przez ustawodawcę. Oznacza to konieczność zapewnienia kompatybilności pomiędzy zakresem danych raportowanych a sposobem, w jaki dane te będą wykorzystywane do obliczania kosztów, przy jednoczesnym zachowaniu sprawności funkcjonowania systemu zamówień publicznych oraz pozostałych trybów powierzania realizacji usług.

Realizacja takiego modelu wymaga skoordynowanych zmian legislacyjnych, obejmujących zarówno przepisy dotyczące BDO, jak i regulacji z zakresu gospodarki odpadami (tj. ustawy o odpadach i ustawy czystościowej), zamówień publicznych (tj. p.z.p.) oraz projektu przepisów dotyczących funkcjonowania systemu ROP (tj. UC100, będącego dalej na etapie prac legislacyjnych). Zmiany te powinny być projektowane łącznie, w sposób zapewniający spójność obowiązków sprawozdawczych z przyjętym modelem kalkulacji kosztów, zamiast wprowadzania punktowych korekt.

Założenia schematu alokacji kosztów

Schemat alokacji kosztów ma pozwolić na wyodrębnienie kosztów dotyczących gospodarowania odpadami opakowaniowymi, które producenci powinni refinanceować. Na potrzeby takiego schematu można podzielić koszty ROP na dwie grupy:

- 1.** koszty bezpośrednio dotyczące gospodarowania odpadami opakowaniowymi, jak np. odbiór, transport, przetwarzanie (w tym sortowanie i recykling), od których należy odjąć dochód uzyskany z tytułu sprzedaży surowców pozyskanych z odpadów opakowaniowych;
- 2.** koszty „ogólne”, czyli pozostałe koszty ponoszone w związku z prowadzoną działalnością takie, jak koszty prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości, koszty administracyjne, koszty etykietowania pojemników czy koszty edukacji w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami.

Podstawowymi założeniami dla schematu alokacji kosztów bezpośrednio dotyczących gospodarowania odpadami opakowaniowymi powinno być ustalenie:

- 1.** masy poszczególnych rodzajów odpadów opakowaniowych, co może nastąpić w oparciu o ewidencję odpadów prowadzoną w ramach systemu BDO;
- 2.** udziału odpadów opakowaniowych objętych systemem ROP we frakcji odpadów zbieranych selektywnie na podstawie analiz morfologicznych takich odpadów, co pozwala na określenie ilości odpadów opakowaniowych w tych odpadach;
- 3.** udziału odpadów opakowaniowych w strumieniu niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (odpadów zawierających więcej niż jedną frakcję – w przypadku odpadów niebędących odpadami komunalnymi), co pozwala na określenie ilości odpadów opakowaniowych w takim strumieniu.

W przypadku kosztów „ogólnych” alokacja kosztów może mieć miejsce w oparciu o tzw. „klucz wolumenowy”. W tym założeniu suma kosztów „ogólnych” mogłaby odnosić się do masy wszystkich zagospodarowanych odpadów, a wyodrębnienie kosztów „ogólnych”, poniesionych w związku z zagospodarowaniem odpadów opakowaniowych wymagałoby ustalenia udziału tych odpadów w całej masie odpadów. Udział ten będzie odpowiadał udziałowi w kosztach „ogólnych”, który producent winien refinansować.

W zakresie mechanizmu zwrotu kosztów ROP nie można pominąć szczegółowego sposobu ich ustalania. Podstawowym źródłem informacji o wysokości poniesionych kosztów są faktury, zawierające informacje o rzeczywiście poniesionych kosztach. Faktury powinny być więc podstawowym źródłem informacji o wysokości środków finansowych, jakie powinien otrzymać uczestnik systemu ROP, który poniósł koszty gospodarowania odpadami opakowaniowymi (tj. koszty bezpośrednie i koszty „ogólne”).



Przy czym, zasadne jest wprowadzenie mechanizmów zabezpieczających przed finansowaniem ewentualnych kosztów nierynkowych. Mowa tu o przypadkach, w których koszty zagospodarowania odpadów opakowaniowych przekraczają średnie koszty z tego tytułu, ustalone na podstawie zobiektywizowanych kryteriów.

Wspomniane kryteria mogą odnosić się do dwóch aspektów, tj.:

1. średnich kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi pochodzącymi z podobnego „źródła”. W przypadku odpadów komunalnych oznacza to porównanie kosztów ponoszonych w gminach o podobnych gęstości zaludnienia, typie zabudowy i modelu gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
2. weryfikacji, na potrzeby ustalania kosztu netto, wysokości dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży surowców pozyskanych z odpadów opakowaniowych, która może nastąpić również z wykorzystaniem stosowanych w praktyce wskaźników, takich jak np.:

publikowane przez „EUWID”²³, zawierające raporty cenowe oraz notowania dla surowców, półproduktów i produktów końcowych czy tabelaryczne zestawienia i trendy cenowe konkretnych surowców i materiałów²⁴. Znaczenie wskaźników publikowanych przez „EUWID” dla kalkulacji kosztu netto polega przede wszystkim na możliwości monitorowania zmian wartości rynkowej odpadów i surowców wtórnych, oszacowania potencjalnych dochodów systemu oraz analizy wpływu wahań cen na końcowy poziom kosztu netto;

publikowane przez „ICIS”²⁵, opierające się na metodologii indeksu petrochemicznego („IPEX”) odnoszonego dla 12 kluczowych

gatunków petrochemicznych (jak np. etylen, propylen, benzen)²⁶. Wskaźniki publikowane przez ICIS dla ROP umożliwiają obiektywną wycenę surowców pierwotnych używanych w produkcji opakowań, analizowanie relacji cen surowców pierwotnych i wtórnych oraz wsparcie prognoz kosztów produkcji opakowań oraz materiałów z recyklingu, co można odnosić do obliczeń kosztu netto;

indeks cenowy „PIX”, publikowany przez „Fastmarkets FOEX”, który dotyczy wybranych rodzajów masy celulozowej, papieru, papieru z recyklingu i materiałów opakowaniowych, a także produktów z biomasy drzewnej i bioenergii, takich jak pelety i drewno²⁷.

Powyższe wskazania mają charakter wyłącznie przykładowy. Podsumowując, algorytm kosztowy ma na celu identyfikację wysokości kosztów, jakie producenci powinni refinansować. Kluczowe jest ustalenie rzeczywistych kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi (z uwzględnieniem zasady kosztu netto), jak również wprowadzenie mechanizmów zabezpieczających przed wskazywaniem przez uczestników systemu ROP nierynkowych kosztów.

²³„Europäischer Wirtschaftsdienst GmbH”.

²⁴<https://www.euwid.de/en/euwid-recycling-and-waste-management/>

²⁵„Independent Commodity Intelligence Services”.

²⁶[https://www.icis.com/explore/about/methodology/ipex-methodology/#:~:text=The%20ICIS%20Petrochemical%20Index%20\(IPEX,regional%20petrochemical%20prices%20over%20time](https://www.icis.com/explore/about/methodology/ipex-methodology/#:~:text=The%20ICIS%20Petrochemical%20Index%20(IPEX,regional%20petrochemical%20prices%20over%20time)

²⁷ <https://www.fastmarkets.com/methodology/forest-products/pix-recovered-paper-europe-methodology-and-specifications/>

07

WNIOSKI KOŃCOWE I REKOMENDACJE SYSTEMOWE



Funkcjonujący w Polsce „mały ROP” w istocie opiera się na niewielkim dofinansowaniu gospodarowania odpadami opakowaniowymi, polegającym na nabywaniu przez organizacje odzysku opakowań (względnie wprowadzających produkty w opakowaniach) dokumentów DPR i EDPR, potrzebnych do wykazania realizacji ustawowych obowiązków. System ten nie pozwala na realizację zasady „zanieczyszczający płaci” i jest daleki od rozwiązań zawartych w PPWR i ramowej dyrektywie odpadowej, kładących nacisk na konieczność refinansowania (z uwzględnieniem zasady kosztu netto) przez producentów kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi.

Ustawodawca podjął próbę przebudowy systemu ROP, rezultatem czego było opracowanie i opublikowanie UC100. O ile pozytywnie należy ocenić dążenie do zmiany obecnego systemu oraz wprowadzenie tzw. modelu finansowego, o tyle UC100 nie zawiera szczegółowych rozwiązań, które skutecznie mogłyby wdrożyć ROP w polskich realiach. W szczególności projektowane rozwiązania zawierają lukę w zakresie mechanizmów rozliczeń w ramach systemu ROP, pozostawiając do doregulowania w niemających charakteru powszechnie obowiązującego dokumentach i umowach między NFOŚiGW i uczestnikami systemu kwestie kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania tego systemu. Oznacza to nie tylko dużą swobodę decyzyjną po stronie NFOŚiGW, ale przede wszystkim stwarza realne zagrożenie, że system ROP nie

będzie refinansował rzeczywistych kosztów ROP. Brak ustawowego uregulowania tak ważnej kwestii może więc prowadzić do tego, że w dalszym ciągu koszty gospodarowania odpadami opakowaniowymi będą obciążały mieszkańców i gminy.

Doświadczenia innych państw pokazują, że zbudowanie efektywnego systemu ROP wymaga uwzględnienia szeregu czynników. Spośród nich na szczególną uwagę zasługują konieczność zapewnienia nadzoru nad gromadzeniem i redystrybucją środków i zapewnienie realnego pokrycia kosztów, niewprowadzania rozwiązań, które de facto prowadzą do niedofinansowania systemu.

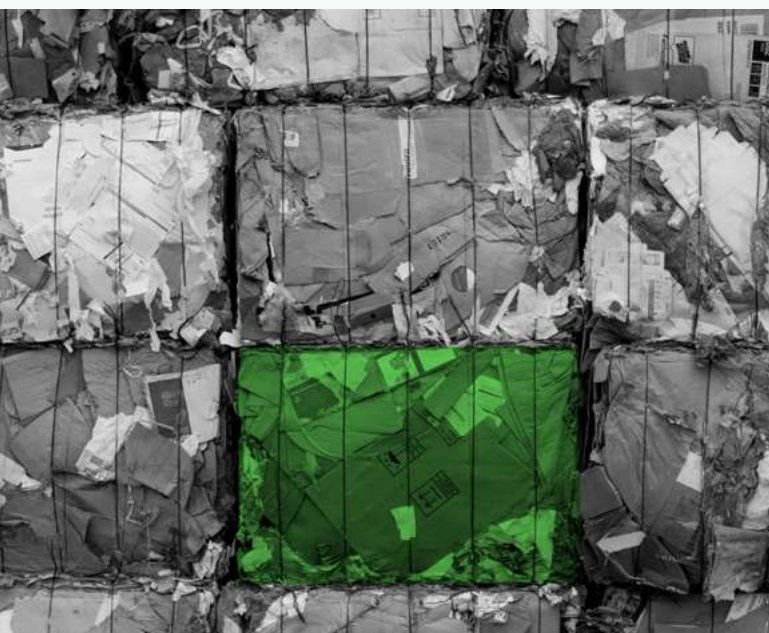
Nie ulega wątpliwości, że polski system gospodarowania odpadami wymaga wdrożenia systemu ROP, pozwalającego przede wszystkim na obniżenie ponoszonych przez mieszkańców opłat za gospodarowanie odpadami. Aby osiągnięcie tego celu było możliwe, system ROP musi zostać skonstruowany w taki sposób, aby producenci refinansowali rzeczywiste koszty ROP, a nie jedynie dopłacali do systemu gospodarowania odpadami, tym bardziej na niejasnych – również dla nich samych – zasadach. W związku z trwającymi pracami legislacyjnymi, w dalszym ciągu możliwe jest wprowadzenie do UC100 zmian, które zapobiegą wprowadzeniu nieefektywnego systemu ROP. Doświadczenia innych państw, w których wdrożono lub zreformowano systemy ROP, mogą stanowić źródło wiedzy o błędach, jakich ustawodawca powinien się wystrzeżać.

Podkreślić przy tym należy, że wdrożenie systemu ROP nie musi oznaczać rewolucji w gospodarce odpadami. System ten może opierać się na funkcjonujących rozwiązaniach, które mogą zostać ulepszone i dostosowane do realiów ROP. Szczególnie mowa tu o operacyjnych aspektach gospodarowania odpadami opakowaniowymi oraz wykorzystaniu istniejących źródeł danych i systemów informatycznych.

Niemniej, za kluczowy element systemu ROP, którego – co ponownie trzeba podkreślić – obecnie brakuje w rozwiązaniach proponowanych w UC100, należy uznać mechanizm rozliczeń. Mechanizm ten powinien odnosić się nie tylko do wysokości opłat ponoszonych przez producentów, ale również do sposobu kalkulacji kosztów ROP, które producenci winni refinansować. Algorytm pozwalający na dokonanie takich obliczeń musi

zostać oparty na raportowanych danych, pozwalających na zidentyfikowanie ilości i rodzajów odpadów opakowaniowych oraz sposobu ich zagospodarowania wraz z rzeczywistymi kosztami ponoszonymi przez poszczególnych uczestników systemu ROP. Jednocześnie, prawidłowe rozliczenia wymagają wprowadzenia rozwiązań umożliwiających weryfikację rzetelności w obszarze ustalania i kwalifikacji kosztów oraz uwzględniania ewentualnych dochodów.

Działania podejmowane przez ustawodawcę powinny być nakierowane na stworzenie precyzyjnych uregulowań, pozwalających na transparentne rozliczenie kosztów ROP, z uwzględnieniem zasady kosztu netto. Należy przy tym podkreślić, że w pierwszej kolejności obliczeniu winny podlegać rzeczywiste koszty ROP. Dopiero zaś po ich ustaleniu jest możliwe zastosowanie zasady kosztu netto.



Wobec powyższego, kluczowe jest, aby projektowany system ROP został oparty na jasnych, ustawowych zasadach rozliczeń, do których można wykorzystać istniejącą architekturę gospodarki odpadami, uzupełnioną o elementy dedykowane systemowi ROP, w szczególności precyzyjną metodologię kalkulacji kosztów. Wdrożenie efektywnego systemu ROP wymaga, aby producenci faktycznie pokryli rzeczywiste, zweryfikowane koszty ROP, odciążając tym samym w sposób wyraźny i jednoznaczny mieszkańców, a także zapewniając stabilność oraz przejrzystość całego systemu.

Doświadczenia wynikające z funkcjonowania konkurencyjnych zamówień publicznych pokazują, że transparentna konkurencja cenowa i jakościowa stanowi jeden z najskuteczniejszych mechanizmów racjonalizacji kosztów w systemie gospodarowania odpadami. Mechanizmy te powinny być traktowane jako punkt odniesienia dla projektowania całościowego modelu ROP – także w odniesieniu do



strumieni odpadów, które obecnie nie funkcjonują w reżimie p.z.p. Brak konkurencyjnej presji w tych obszarach grozi utrwaleniem nieefektywności kosztowych, asymetrii informacyjnej oraz nadmiernej koncentracji rynkowej po stronie podmiotów realizujących obowiązki ROP. Uwzględnienie zasad konkurencyjności, porównywalności ofert i kontroli kosztów w regulacji ROP pozwala przenieść sprawdzone mechanizmy rynkowe na cały system.

Kluczowym kryterium oceny skuteczności systemu ROP powinien być jego realny i bezpośredni wpływ na obniżenie opłaty ponoszonej przez mieszkańca w systemie gospodarki odpadami komunalnymi. ROP nie może funkcjonować wyłącznie jako mechanizm transferu środków wewnątrz sektora, lecz musi prowadzić do faktycznego odciążenia finansowego użytkownika końcowego poprzez przejęcie kosztów, które dziś wprost lub pośrednio obciążają gminy i mieszkańców. Brak wyraźnego przełożenia wpłat producentów na poziom opłat lokalnych podważa społeczno-ekonomiczną legitymację całego systemu oraz jego akceptację społeczną. Dlatego konstrukcja ROP powinna jednoznacznie zapewniać, że środki pochodzące od wprowadzających produkty na rynek skutkują mierzalnym obniżeniem kosztów funkcjonowania systemu po stronie mieszkańców.

