



L. Dz. IBK 48/22/07/2025

Warszawa, dnia 22 lipca 2025 r.

WPŁYNEŁO

2025 -07- 22

Nr
Biuro Rzecznika Małych i Średnich
Przedsiębiorców

Szanowna Pani
Agnieszka Majewska
Rzecznik
Małych i Średnich Przedsiębiorców

Dotyczy: wprowadzenia systemu kaucyjnego w Polsce;

Szanowna Pani Minister,

Izba Branży Komunalnej, która od lat wspiera realizację zadań własnych gmin w zakresie utrzymania na ich obszarze czystości i porządku, pragnie wyrazić swoje głębokie zaniepokojenie tempem i sposobem wdrażania systemu kaucyjnego. Przedstawiciele sektora odpadowego i samorządów konsekwentnie wskazywali, że system kaucji nie może funkcjonować w oderwaniu od Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta („ROP”), przede wszystkim z uwagi na ryzyko destabilizacji rynku, wzrost kosztów dla gmin, a finalnie obciążeń dla konsumentów, problem jednak aktualnie staje się zdecydowanie głębszy.

Coraz wyraźniej bowiem wybrzmiewa w przestrzeni publicznej przekaz, że niezależnie od przyjętych orientacyjnych dat, realne uruchomienie systemu w najbliższej perspektywie nie nastąpi. Co więcej, coraz trudniej wskazać jednoznacznie, czym system ten ma być, w jakim zakresie obejmie rynek, oraz kto i na jakich zasadach ma go realizować. Problemy te nie są nowe, pragniemy podkreślić, że jako branża konsekwentnie sygnalizowaliśmy ich istnienie od początku prac nad systemem. Z przykrością (bo bez satysfakcji) stwierdzamy, że obawy te potwierdzają się z całą mocą. W chwili obecnej nie tylko nie jesteśmy bliżej rozwiązania problemów strukturalnych, ale obserwujemy ich narastanie, w szczególności po stronie podmiotów reprezentujących (tzw. operatorów), handlu i producentów.

Trudno dziś zidentyfikować choćby jeden segment rynku, który byłby gotowy do bezpiecznego i skutecznego funkcjonowania w ramach systemu kaucyjnego. Mechanizm, który teoretycznie miał



porządkować obieg opakowań, generuje obecnie poważne napięcia instytucjonalne, organizacyjne i finansowe, i to zanim jeszcze został uruchomiony.

Dziś z rosnącym niepokojem obserwujemy, że nawet ci, którzy mieli być głównymi beneficjentami systemu kaucyjnego, nie są w stanie go realnie wdrożyć. Operatorzy nie mają gotowych struktur, handel nie ma narzędzi, a obywatele nie mają informacji. Państwo polskie wchodzi na kurs kolizyjny z rzeczywistością i nie będzie to tylko wewnętrzna porażka, ale precedens, który zostanie odnotowany w całej Europie. Jeśli system zostanie wprowadzony w obecnym kształcie, czeka nas nie wdrożenie, lecz spektakularne załamania prawne, organizacyjne i wizerunkowe.

Niezmiennie i ponownie podkreślając rozumienie idei związanych z systemem kaucyjnym, należy zauważyć, że przegrywają one z kretesem z brakami lub niebezpiecznymi rozwiązaniami wprowadzonymi w ustawie, sposobem skonstruowania systemu kaucyjnego w warunkach polskich i praktyką, ze szkodą dla ogromnej ilości przedsiębiorców i obywateli.

Jako reprezentacji branży w szczególności sposobu zaangażowanej w zbiórki i przetwarzanie odpadów opakowaniowych, czujemy się zobowiązani do wskazania ryzyk, które jeśli nie zostaną właściwie zaadresowane, mogą doprowadzić do poważnego rozregulowania funkcjonującego systemu gospodarki odpadami w Polsce, który ma sam w sobie wiele innych wyzwań.

Zwracamy się do Pani Rzecznik z apelem o skierowanie do Ministra Klimatu i Środowiska formalnego wystąpienia, zawierającego postulat pilnego przeformułowania harmonogramu i sekwencji wdrożenia planowanych zmian. W naszej ocenie jakiegokolwiek wprowadzenie systemu kaucyjnego, niezależnie od jego daty, nie może poprzedzać wdrożenia pełnych mechanizmów ROP, które stanowią warunek konieczny dla funkcjonowania zintegrowanego i spójnego systemu gospodarki odpadami.

Jednocześnie, nawet w przypadku kontynuowania prac nad systemem kaucyjnym, za absolutnie niezbędne uznajemy wprowadzenie rozwiązań zabezpieczających uczestników rynku przed konsekwencjami obecnych braków regulacyjnych i operacyjnych. W przeciwnym razie, koszty systemowych deficytów zostaną nieuchronnie przerzucone na dwie grupy, tj. mieszkańców - poprzez wzrost opłat za zagospodarowanie odpadów ponoszonych na poziomie gminnym, oraz konsumentów - poprzez wzrost cen produktów detalicznych, wynikający z kosztów implementacji nieprzygotowanego mechanizmu kaucyjnego.



Nasze zastrzeżenia i postulaty wynikają między innymi z następujących pobudek:

1. **Brak gotowej infrastruktury technicznej i informatycznej**

Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez podmioty reprezentujące (operatorów systemów kaucyjnych) podczas Podkomisji do spraw monitorowania gospodarki odpadami z 9 lipca 2025 r., obecnie trwają dopiero prace nad budową baz danych, ustaleniem interoperacyjności systemów, czy też zasad współpracy z placówkami handlowymi, a także operatorami jako takimi. Jednocześnie nie jest jeszcze znany model rozliczeń finansowych w zakresie opłat manipulacyjnych ani zasady wypłaty kaucji dla placówek handlowych. Brak tych ustaleń na 2 miesiące przed teoretycznym (bo dziś już nikt nie mówi o praktycznym starcie) startem systemu, rodzi uzasadnione obawy o jego skuteczność i stabilność.

2. **Ryzyko rozszczelnienia obecnego systemu gospodarowania odpadami**

Przepisy dotyczące zwolnień z obowiązku uzyskania zezwoleń na zbieranie odpadów są nieprecyzyjne. Literalna wykładania obecnych przepisów może doprowadzić do skrajnej sytuacji, w której właściwie każdy podmiot będzie mógł zbierać odpady kaucyjne bez zezwolenia, a zdaje się inny był cel ustawodawcy. Brak jasnej definicji zakresu i podmiotów objętych zwolnieniem może doprowadzić do nadużyć oraz rozregulowania rynku gospodarowania odpadami, w tym selektywnej zbiórki realizowanej przez gminy. Dodatkowo konstrukcja „nieprofesjonalnego zbierającego” ma swoje źródło w definicjach i intencjach unijnych dyrektyw, w których wskazuje się na działalność o charakterze pomocniczym, o niewielkiej skali. Nie ma ona zatem nic wspólnego z ogólnym zwolnieniem z zezwoleń obejmujących podmioty, które mogą w tym zakresie prowadzić działalność o skali nie tylko niemałej, ale wielkiej. Ponadto, brak obowiązku uzyskania zezwolenia sprawia, że żaden organ nie ma możliwości oceny, czy miejsce zbierania odpadów jest bezpieczne dla środowiska i ludzi, czy istnieje ryzyko pożaru, zalania, wycieku, wtórnego zanieczyszczenia itd. To szczególnie niepokojące w odniesieniu choćby sieci handlowych, które mogą, bez świadomości w obszarze potencjalnych skutków (i bez złych intencji), wykorzystywać zaplecza magazynowe do przechowywania bardzo dużych ilości odpadów opakowaniowych.

Brak zezwoleń utrudnia wykrywanie nielegalnych praktyk ułatwia działanie podmiotów nieuczciwych, w tym przestępczych. W 2018–2019 roku, w wyniku braku nadzoru nad miejscami magazynowania, doszło do serii pożarów legalnych i nielegalnych składowisk. Państwo zareagowało wtedy tzw.



pakiemem pożarowym, który uszczelnił system. Zwolnienie dużej grupy podmiotów z zezwoleń cofa nas do momentu sprzed tych zmian. Skutki takich działań poniesie każdy z nas. Nie wspominając tu już nawet o zupełnie kuriozalnych interpretacjach dotyczących rozszerzającego rozumienia przepisu również w obszarze przetwarzania odpadów, co choć nie ma pokrycia w rzeczywistości, to jednak sam fakt, że takie teorie się pojawiają świadczy o niestety marnej jakości przepisu samego w sobie.

3. Nieprzygotowanie przedsiębiorców i zagrożenie dla stabilności rynkowej

W trakcie obrad podkomisji wskazano również na trudności, z jakimi borykają się jednostki handlowe, zarówno pod względem logistycznym (brak miejsca na zbiórkę, brak tzw. automatów RVM), jaki i finansowym (niejasne zasady refundacji kosztów, brak określenia wysokości opłat manipulacyjnych). Problemy te dotyczą w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw, które w systemie kaucyjnym mogą utracić konkurencyjność, zwłaszcza wobec dużych sieci handlowych posiadających własne systemy logistyczne.

Przedstawiciele podmiotów reprezentujących, organizacji branżowych, producentów oraz handlu szeroko i jednoznacznie wskazywali na fundamentalne braki systemowe oraz realne ryzyko paraliżu wdrożenia. Kluczowe problemy obejmowały m.in. brak wspólnych standardów informatycznych i logistycznych pomiędzy operatorami, niepewność co do zasad rozliczeń, chaos definicyjny związany z opakowaniami wielokrotnego użytku oraz niekompletność umów, które podmioty handlowe mają obowiązek podpisywać z siedmioma operatorami, mimo braku wytycznych, zakresów obowiązków i harmonizacji warunków. Wskazywano wprost, że system nie ma podstaw technicznych, finansowych ani edukacyjnych, by rozpocząć funkcjonowanie 1 października 2025 r., co grozi eskalacją konfliktu rynkowego oraz załamaniem wdrożenia.

4. Ryzyko społeczne i edukacyjne

Obecna kampania informacyjna nie daje wystarczających efektów. Konsumenci nie są świadomi, że tylko wybrane opakowania z symbolem kaucji będą mogły zostać zwrócone. Zmiana narracji w zakresie zgniatania opakowań, wymogi techniczne recyklingu, a także presja czasowa mogą doprowadzić do nieakceptowalnego społecznie chaosu wdrożeniowego i niezrozumienia zasad systemu, co nie pozwoli mu osiągnąć jakkolwiek zakładanych efektów ekologicznych.



W związku z powyższym postulujemy o:

- a) przesunięcie terminu wejścia w życie systemu kaucyjnego do czasu wprowadzenia ROP; Eksperci i samorządowcy jednogłośnie alarmują od wielu miesięcy, że działanie systemu kaucyjnego w oderwaniu od ROP prowadzi do chaosu organizacyjno-finansowego, który może całkowicie rozregulować obecny model gospodarki odpadami. Pogląd ten podziela m.in. Leszek Świątalski z Związku Gmin Wiejskich, podkreślając, że „to jak postawienie karety przed końmi”. System kaucyjny powinien być jedynie dopełnieniem ROP, z czym jako przedstawiciele sektora odpadowego w pełni się zgadzamy,
- b) przesunięcie, niezależnie od pkt 1, najwcześniejszego startu systemu, o co najmniej, o 12 miesięcy, w celu zapewnienia odpowiedniego przygotowania rynku oraz, przede wszystkim, umożliwienia naprawienia w tym czasie wadliwych przepisów prawa, gdyż ostatnia nowelizacja okazała się zupełnie niewystarczająca i nie sprawdziła się w praktyce;
- c) zmianę przepisów prawa, w szczególności w zakresie zwolnienia z zezwoleń na zbieranie poprzez usunięcie zwolnienia i zapewnienie w ten sposób jakkolwiek zgodności polskich regulacji z prawem unijnym w tym obszarze.

Wdrożenie systemu kaucyjnego musi być procesem odpowiedzialnym, opartym na faktach i możliwościach wszystkich uczestników rynku, z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa mieszkańcom i konsumentom. Apelujemy o podejście rozsądne i pragmatyczne, aby nie zaprzepaścić osiągnięć polskiej gospodarki odpadami oraz nie obciążyć społeczeństwa kosztami nieprzygotowanego wdrożenia.

Szanowna Pani Rzecznik na obecnym etapie nie chodzi już wyłącznie o słuszność zastrzeżeń formułowanych przez przedsiębiorców z sektora gospodarki odpadami, ani o oczywisty fakt, że wdrożenie systemu kaucyjnego bez uprzedniego uruchomienia mechanizmów ROP generuje ryzyka organizacyjne, finansowe i społeczne. Nie chodzi bowiem wyłącznie o to, że system kaucyjny uderza w interesy przedsiębiorców, samorządów czy mieszkańców, choć nadal, z całą siłą i przekonaniem popieramy te postulaty. Problemem zasadniczym na dziś jest to, że system od początku zaprojektowano jako konstrukcję zbyt słabą, by unieść własne założenia, co staje się dla wszystkich uczestników rynku jasne. Dziurawy legislacyjnie, niespójny organizacyjnie, wdrażany wbrew sygnałom z rynku i głosom ekspertów. Co więcej, nawet ci, którzy mieli być jego naturalnymi beneficjentami, nie są gotowi do jego



obsługi. Rynek, zarówno po stronie operacyjnej, jak i konsumenckiej, nie ma dziś żadnych realnych podstaw, żeby ten system skutecznie unieść. Debaty komisji sejmowych i głosy płynące z branży nie pozostawiają złudzeń, problem nie polega tylko na braku czasu, ale także na braku fundamentów. Mówimy o „projekcie” o strategicznym znaczeniu dla całego sektora środowiskowego, a jednak brakuje mu niemalże wszystkiego, w tym najważniejszego, tj. gotowości uczestników rynku, a szereg ich własnych pytań nadal pozostaje otwartych. Nie mamy tu zatem do czynienia z wyzwaniem do rozwiązania, lecz z konstruktem, który wymaga gruntownego przeprojektowania, zanim stanie się częścią naszej rzeczywistości. Tak jak skądinąd wskazywaliśmy od samego początku.

Mając zatem na uwadze powyższe oraz wiedząc o Pani wybitnej wiedzy i doświadczeniu w dbaniu o interesy małych i średnich przedsiębiorstw, w imieniu zgromadzonych w naszej Izbie przedsiębiorców, prosimy o poparcie naszych postulatów. Jednocześnie jesteśmy do dyspozycji w razie konieczności szerszego wyjaśnienia którejkolwiek ze wspomnianych w niniejszym piśmie kwestii.

Z wyrazami szacunku

Przewodniczący Izby Branży Komunalnej
Dominik Marczyk