



KONFEDERACJA
WOLNOŚĆ I NIEPODLEGŁOŚĆ

RPW/27019/2026-1P



EZD RP KS
(GMS-WSU)
Data rejestracji: 2026-08-06
Data wpływu: 2026-08-06

Warszawa, dnia 6 sierpnia 2026 r.

Szanowny Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

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

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

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



KONFEDERACJA
WOLNOŚĆ I NIEPODLEGŁOŚĆ

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

L.p.	Imię i nazwisko	Podpis	Nr legitymacji poselskiej
1.	Konrad Berkowicz		16
2.	Karina Bosak		32
3.	Krzysztof Bosak		33
4.	Bronisław Foltyn		80
5.	Sławomir Mentzen		241
6.	Krzysztof Mulawa		254
7.	Bartłomiej Pejo		285
8.	Grzegorz Płaczek		296
9.	Michał Połuboczek		490
10.	Krzysztof Szymański		485
11.	Krzysztof Tuduj		397
12.	Witold Tumanowicz		399
13.	Michał Wawer		412
14.	Ryszard Wilk		422
15.	Przemysław Wipler		424
16.	Andrzej Zapalowski		443
17.	Janina Kowalczyk		180
18.	Tomasz Ryndorowicz		497
19.			

U S T A W A

z dnia ... 2026 r.

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

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

- 1) w art. 1 w ust. 1 uchyla się pkt 5;
- 2) w art. 7 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

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

- 3) w art. 8 uchyla się pkt 6a, 7a, 13a, 15ba i 15c;
- 4) w art. 20 uchyla się ust. 4a;
- 5) uchyla się art. 21a;
- 6) w art. 23:
 - a) uchyla się ust. 5a,
 - b) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

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

- c) ust. 8 otrzymuje brzmienie:

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

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

d) uchyla się ust. 10c i 10d;

7) w art. 24:

a) uchyla się ust. 2b,

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

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

c) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

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

d) uchyla się ust. 9a i 9b;

8) w art. 34:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

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

b) uchyla się ust. 2c–2f;

9) w art. 35 uchyla się ust. 1a;

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

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

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

11) uchyla się rozdział 6b;

12) w art. 42 uchyla się ust. 2;

13) w art. 44:

a) uchyla się ust. 1 i 2,

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

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

c) uchyla się ust. 4–12;

14) uchyla się art. 45b;

15) uchyla się art. 45c;

16) uchyla się art. 53b;

17) w art. 56 w ust. 1:

a) uchyla się pkt 10d–10q,

b) uchyla się pkt 12a,

c) uchyla się pkt 14–14a,

d) pkt 14b otrzymuje brzmienie:

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

e) uchyla się pkt 14c–14j;

18) w art. 57:

a) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

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

- b) pkt 2 otrzymuje brzmienie:
„2) w przypadkach, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 4a – od 10 000 zł do 50 000 zł;”,
 - c) pkt 3 otrzymuje brzmienie:
„3) w przypadkach, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 10a, 10b, 13 – od 10 000 zł do 1 000 000 zł;”,
 - d) pkt 4 otrzymuje brzmienie:
„4) w przypadkach, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 10c, 11 i 12 – od 500 zł do 20 000 zł;”,
- 19) w art. 58 ust. 1 otrzymuje brzmienie:
„1. Kary pieniężne za czyny, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1–8, 9–10b i 13–16 oraz w ust. 2, wymierza, w drodze decyzji, właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska.”;
- 20) w załączniku nr 1a tytuł otrzymuje brzmienie:
„DOCELOWE POZIOMY SELEKTYWNEGO ZBIERANIA OPAKOWAŃ I ODPADÓW OPAKOWANIOWYCH”;
- 21) w załączniku nr 2 uchyla się pkt 6 i 7;
- 22) uchyla się załącznik nr 4.

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

- 1) w art. 3 uchyla się ust. 2aa;
- 2) w art. 9na uchyla się ust. 1a;
- 3) w art. 9nb uchyla się ust. 1a.

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

- 1) w art. 2 uchyla się pkt 49a, 50, 51 i 52;
- 2) uchyla się art. 17b;
- 3) w art. 29a uchyla się ust. 11a, 12c i 12d;
- 4) w art. 103 uchyla się ust. 5da;
- 5) w art. 109 uchyla się ust. 11ia–11ic.

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

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

„2. Podmiot, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, jest obowiązany posiadać umowę zawartą w formie pisemnej pod rygorem nieważności, z posiadaczem odpadów posiadającym zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów wymienionych w ust. 1 pkt 1, dotyczącą co najmniej nieodpłatnego przyjmowania odpadów.”,
 - c) uchyla się ust. 2b;
- 2) w art. 49 w ust. 1 uchyla się pkt 6;
- 3) w art. 52 w ust. 1 w pkt 7a uchyla się lit. h;
- 4) w art. 73 w ust. 2:
 - a) w pkt 2 uchyla się lit. db-dd i ec,
 - b) uchyla pkt 2b.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel regulacji

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

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

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

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

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

- **obywatelski opór wobec systemu** – po ponad 5 miesiącach funkcjonowania systemu aż 38 proc. Polaków odpowiedziało, że nie ma ochoty ani potrzeby oddawania opakowań¹. W innym badaniu aż 48,1% Polaków zadeklarowało, że nigdy nie zwróciło opakowań plastikowych w ramach systemu kaucyjnego².

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

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

¹ <https://zielona.interia.pl/smieci-plastik/news-tylu-polakow-korzysta-z-systemu-kaucyjnego-sondaz-moze-zaska,nId,22882250> (dostęp: 18.03.2026).

² <https://www.rp.pl/ekologia/art43939771-sondaz-polacy-czuja-sie-nabici-w-butelki-rzeczpospolita-zapytala-o-ocene-systemu-kaucyjnego> (dostęp: 18.03.2026)

³ Tamże.

odpowiedniego oznaczenia⁴. Natomiast aż 56 % Polaków uważa brak możliwości zginiatania opakowań za problem, który zniechęca ich do korzystania z systemu⁵.

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

Skala obciążeń dla obywateli i przedsiębiorców

System kaucyjny generuje koszty na każdym szczeblu jego uczestników:

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

Niektóre małe i wszystkie średnie sklepy (dotyczy to wszystkich sklepów o powierzchni powyżej 200 m²) zostały zmuszone do pełnienia funkcji punktów zbiórki odpadów. Koszt dostosowania pojedynczego sklepu szacowany jest na 5–15 tysięcy złotych. Tymczasem cały sektor handlu detalicznego jest już zadłużony na kwotę przekraczającą 2,6 miliarda złotych. Dla właściciela sklepu o powierzchni 200 m² wymogi sanitarne i logistyczne związane z magazynowaniem brudnych opakowań są niewykonalne bez rezygnacji z części powierzchni sprzedażowej. Sklepów o powierzchni powyżej 200 m² jest w Polsce około 25 tysięcy. Oznacza to, że cały sektor handlu detalicznego został obciążony kosztem około 250 mln zł w celu dostosowania powierzchni sklepów do pełnienia funkcji punktów zbiórki odpadów.

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

- małą gminę Kobiór, gdzie opłata wzrosła z 35 zł do 39 zł za osobę⁶;

⁴ <https://spidersweb.pl/2026/02/system-kaucyjny-netto-statystyki.html> (dostęp: 04.03.2026).

⁵ <https://wiadomosci.wp.pl/system-kaucyjny-pod-lupa-polacy-wskazali-problem-7260986553796736a> (dostęp: 18.03.2026).

⁶ <https://businessinsider.com.pl/prawo/gmina-podnosi-oplaty-za-smieci-twierdza-ze-to-przez-system-kaucyjny-nie-inflacja/tkqft8c> (dostęp: 06.03.2026).



- średnią gminę Krupski Młyn, gdzie opłata wzrosła z 35 zł do 40 zł za osobę⁷;
- miasto Kraków, gdzie opłata wzrosła dla odpadów segregowanych z 27 zł do 35 zł, a dla śmieci niesegregowanych z 54 zł do 70 zł⁸;
- miasto stołeczne Warszawa, gdzie opłata wzrosła z 91 zł do 107 zł dla domów jednorodzinnych, a dla domów wielorodzinnych z 60 zł do 85 zł⁹.

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

Wykluczenie społeczne

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

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

II. Aktualny stan prawny

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

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

⁷ <https://bip.krupskimlyn.pl/conf/bip.krupskimlyn.pl/grafiki/zalaczniki/19458/57-wybor-metody-ustalenia-opalaty-za-odpady.pdf>; <https://bip.krupskimlyn.pl/conf/bip.krupskimlyn.pl/grafiki/zalaczniki/20322/98-wybor-metody-ustalenia-oplaty-za-gospodarowanie-odpadami-i-ustalenia-stawki.pdf> (dostęp: 06.03.2026).

⁸ <https://tww.pl/blog/krakow-podnosi-ceny-za-odbior-odpadow-nowe-stawki-od-1-wrzesnia-2025-r> (dostęp: 06.03.2026).

⁹ <https://warszawa19115.pl/-/nowe-stawki-za-odpady#> (dostęp: 06.03.2026).

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

Regulacja krajowa funkcjonuje w kontekście dwóch aktów prawa Unii Europejskiej:

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

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

III. Różnica między stanem dotychczasowym a projektowanym

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

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

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

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

- rozliczenie pobranej kaucji przez operatorów z jednostkami handlu;



- zwrot kaucji przez konsumentów, którzy zapłacili kaucję przed wejściem w życie ustawy;
- wygaśnięcie umów między operatorami, sklepami i producentami;
- rozliczenie obowiązku z art. 21a za okres przejściowy na dotychczasowych zasadach;
- zakończenie postępowań administracyjnych wszczętych pod rządami dotychczasowych przepisów.

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

IV. Skutki społeczne, gospodarcze i finansowe

1. Skutki społeczne

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

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

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

2. Skutki gospodarcze

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

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

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

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

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

Według raportu Waste2Economy, w związku z wprowadzeniem systemu kaucyjnego, realna utrata dochodów instalacji do sortowania odpadów związanych ze sprzedażą PET-ów i odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling będzie wynosić około 336 mln zł rocznie. Natomiast w przypadku puszek aluminiowych realna utrata dochodów instalacji do sortowania odpadów związanych z ich sprzedażą oraz odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling wyniesie około 127 mln zł rocznie. W razie zwiększenia efektywności systemu kaucyjnego łącznie szacowana realna utrata przychodów wszystkich instalacji do sortowania odpadów w Polsce związana ze sprzedażą butelek PET i puszek aluminiowych oraz odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling będzie na poziomie około 576 mln zł rocznie. W perspektywie 10 lat jest to strata na poziomie około 5,76 mld zł¹⁰.

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

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

szkła jest dobrowolny), a jego obsługa może być nawet sześć–siedem razy droższa niż aluminium¹¹.

3. Skutki finansowe dla budżetu państwa

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

V. Stosunek do prawa Unii Europejskiej

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

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

Po drugie - PPWR wpisuje się w szerszą tendencję regulacyjną Unii Europejskiej, która konsekwentnie podnosi koszty życia obywateli państw członkowskich. System kaucyjny dołącza do rosnącej listy obciążeń: systemu handlu emisjami dla budynków i transportu (ETS2), zaostrzonych norm emisji CO₂ dla pojazdów, zakazu rejestracji nowych samochodów spalinowych od 2035 r. oraz coraz bardziej restrykcyjnych wymogów pakietu Fit for 55. Wszystkie te regulacje, choć uzasadniane celami klimatycznymi, w praktyce obniżają poziom życia obywateli i konkurencyjność europejskiej gospodarki.

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

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

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

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

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

VI. Konsultacje i opiniowanie

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

Projektodawcy zwracają się o wysłuchanie opinii następujących podmiotów:

- ministra właściwego do spraw klimatu i środowiska;
- ministra właściwego do spraw gospodarki;
- Polskiej Izby Przemysłu Spożywczego;
- Polskiej Izby Handlu;
- Związku Producentów Napojów;
- Związku Handlu Detalicznego;
- Konfederacji Lewiatan;
- Związku Gmin Wiejskich RP;
- Związku Powiatów Polskich;
- Związku Miast Polskich;

- Rzecznika Praw Obywatelskich (w zakresie wykluczenia społecznego);
- Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- organizacji konsumenckich.

VII. Ocena zgodności z Konstytucją RP

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

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

VIII. Informacje dodatkowe

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

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

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

Przedmiot projektu ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

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

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

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

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

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)
projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

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

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Grzegorz Płaczek

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Projekt ustawy zakłada likwidację systemu kaucyjnego w Polsce poprzez zmianę ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Dzięki proponowanym zmianom w tych ustawach dojdzie do całkowitej likwidacji systemu kaucyjnego, który okazał się wysoce niewydolnym i nieefektywnym rozwiązaniem problemu segregacji odpadów. Mechanizm zwrotów kaucji obciąża obywateli koniecznością bardzo niewygodnej, niepraktycznej i czasochłonnej segregacji, by odzyskać włożone w zakupy pieniądze. Ponadto system kaucyjny uderza w seniorów i osoby z niepełnosprawnościami oraz ograniczeniami mobilności, a w praktyce prowadzi do tego, że wiele polskich rodzin musi ponosić dodatkowe koszty zakupu napojów w puszkach i butelkach. Wreszcie system zwrotów kaucji w sposób znaczący zmniejsza dochody gmin z tytułu recyklingu, prowadząc do wzrostu cen za wywożenie odpadów.

Według raportu Waste2Economy¹ w związku z wprowadzeniem systemu kaucyjnego, realna utrata dochodów instalacji do sortowania odpadów związanych ze sprzedażą PET-ów i odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling będzie wynosić około 336 mln zł rocznie. Natomiast w przypadku puszek aluminiowych realna utrata dochodów instalacji do sortowania odpadów związanych z ich sprzedażą oraz odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling wyniesie około 127 mln zł rocznie. W razie zwiększenia efektywności systemu kaucyjnego łącznie szacowana realna utrata przychodów wszystkich instalacji do sortowania odpadów w Polsce związana ze sprzedażą butelek PET i puszek aluminiowych oraz odpowiadających im Dokumentów Potwierdzających Recykling będzie na poziomie około 576 mln zł rocznie. W perspektywie 10 lat jest zatem to strata na poziomie około 5,76 mld zł.

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



Z kolei raport „System bez wykluczeń”, przygotowany przez Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA² prognozuje, że brak mechanizmów kompensacyjnych systemu kaucyjnego może oznaczać dla samorządów straty sięgające nawet 6 miliardów złotych. W dłuższej perspektywie grozi to albo dalszym wzrostem opłat dla mieszkańców, albo ograniczeniem zakresu usług komunalnych. Głównym powodem tego stanu rzeczy jest to, że szkło pozostaje zasadniczo w kompetencjach gmin (system kaucyjny w odniesieniu do szkła jest dobrowolny), a jego obsługa może być nawet sześć–siedem razy droższa niż aluminium.

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

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

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

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

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

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

- rozliczenie pobranej kaucji przez operatorów z jednostkami handlu;
- zwrot kaucji przez konsumentów, którzy zapłacili kaucję przed wejściem w życie ustawy;
- wygaśnięcie umów między operatorami, sklepami i producentami;

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

– zakończenie postępowań administracyjnych wszczętych pod rządami dotychczasowych przepisów.

Utrzymanie systemu kaucyjnego będzie skutkować:

- dalszym wzrostem wykluczenia społecznego i obciążeń finansowych konsumentów;
- pogłębianiem strat finansowych gmin (łącznie do 6 mld zł w perspektywie 10 lat) i dalszym wzrostem opłat za odpady;
- utrzymywaniem nieefektywnego systemu o niskiej akceptacji społecznej (tylko 12,1% użytkowników);
- dalszymi kosztami administracyjnymi i logistycznymi dla przedsiębiorców.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ **Nie**

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

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

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy zakłada likwidację systemu kaucyjnego w Polsce poprzez zmiany w:

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

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

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

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

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

Po drugie - PPWR wpisuje się w szerszą tendencję regulacyjną Unii Europejskiej, która konsekwentnie podnosi koszty życia obywateli państw członkowskich, a zatem powinno być interpretowane zważająco. System kaucyjny dołącza do rosnącej listy obciążeń: systemu handlu emisjami dla budynków i transportu (ETS2), zaostrzonych norm emisji CO₂ dla pojazdów, zakazu rejestracji nowych samochodów spalinowych od 2035 r. oraz coraz bardziej restrykcyjnych wymogów pakietu Fit for 55. Wszystkie te regulacje, choć uzasadniane celami klimatycznymi, w praktyce obniżają poziom życia obywateli i konkurencyjność europejskiej gospodarki.

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



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

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

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

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

Przepisy przejściowe (art. 4 projektu) zapewniają okres 6 miesięcy na:

- rozliczenie pobranej kaucji przez operatorów z jednostkami handlu;
- zwrot kaucji przez konsumentów, którzy zapłacili kaucję przed wejściem w życie ustawy;
- wygaśnięcie umów między operatorami, sklepami i producentami;
- zakończenie postępowań administracyjnych wszczętych pod rządami dotychczasowych przepisów.

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

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

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

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

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

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

Wejście w życie przepisów projektowanej ustawy pozwoli na uniknięcie tych kosztów, a więc będzie miało to bardzo pozytywny wpływ na wszystkie polskie gminy oraz ich mieszkańców.

Operatorzy systemu kaucyjnego – siedem spółek o łącznym kapitale zakładowym co najmniej 35 milionów złotych – utracą podstawę prawną prowadzenia działalności. Przepisy przejściowe (6 miesięcy) dają im czas na rozliczenie zobowiązań. Nie można wykluczyć roszczeń odszkodowawczych ze strony operatorów systemu kaucyjnego, którzy ponieśli nakłady na dostosowanie do systemu. Projektodawcy uznają, że koszty te są niższe niż koszty dalszego utrzymywania nieefektywnego systemu.

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

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

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

System kaucyjny generuje koszty na każdym szczeblu jego uczestników:

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

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

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

- małą gminę Kobiór, gdzie opłata wzrosła z 35 zł do 39 zł za osobę;
- średnią gminę Krupski Młyn, gdzie opłata wzrosła z 35 zł do 40 zł za osobę;
- miasto Kraków, gdzie opłata wzrosła dla odpadów segregowanych z 27 zł do 35 zł, a dla śmieci niesegregowanych z 54 zł do 70 zł;
- miasto stołeczne Warszawa, gdzie opłata wzrosła z 91 zł do 107 zł dla domów jednorodzinnych, a dla domów wielorodzinnych z 60 zł do 85 zł.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ **Nie**

Projekt nie spełnia przesłanek żadnej z procedur notyfikacyjnych.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

➤ **Tak**

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

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

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

➤ **Tak**

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

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

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

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

➤ **Nie**