



**Biuro Rzecznika**  
Małych i Średnich Przedsiębiorców

NPL. 39. 2024. JJ

Warszawa, 19 marca 2024 r.

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

Szanowny Panie Premierze

działając na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>1</sup>, który stanowi, że do zadań Rzecznika należy informowanie właściwych organów o dostrzeżonych barierach i utrudnieniach w zakresie wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uprzejmie proszę o pochylenie się nad problemami zgłoszonymi przez przedstawicieli przedsiębiorców, będących członkami Zespołu Roboczego ds. Recyklingu i gospodarki odpadami Rady Przedsiębiorców przy Rzeczniku MŚP, przedstawionymi podczas posiedzenia Zespołu, które miało miejsce 28 lutego 2024 r.<sup>2</sup>, dotyczącymi wprowadzenia w Polsce powszechnego systemu kaucyjnego na opakowania na napoje i rozważenie zainicjowania prac nad wprowadzeniem odpowiednich zmian prawnych w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi<sup>3</sup> w tym zakresie.

Przed wszystkim przedsiębiorcy apelują, by termin wejścia w życie obowiązkowości systemów kaucyjnych został przesunięty przynajmniej o rok – na 1 stycznia 2026 r., a najlepszym rozwiązaniem byłoby, gdyby obowiązek ten wszedł w życie dopiero po uchwaleniu i wejściu w życie ustawy ustanawiającej w Polsce system Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (tzw. ROP) dla wprowadzających produkty w opakowaniach. System kaucyjny jest elementem uzupełniającym system ROP, nie powinien go poprzedzać. W pierwszej kolejności należy zapewnić finansowanie systemu recyklingu opakowań oraz

<sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1668.

<sup>2</sup> Zapis audiowizualny posiedzenia jest dostępny na stronie:  
<https://www.youtube.com/watch?v=GRtw8FQWB1w> dostęp 19.03.2024 r.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1658 ze zm., dalej: „ustawa o gospodarce opakowaniami”.



podążającą w ślad za tym ekomodulację eliminującą z rynku opakowania nieprzydatne w recyklingu. Należy także zwrócić uwagę, że rok 2025, od którego system kaucyjny ma wejść w życie, to rok, za który UE egzekwować będzie od Polski wymóg 55% recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych. Na gruncie prawa krajowego wymóg ten znajduje odbicie w art. 3b ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>4</sup>, w myśl którego znacząco zostanie podwyższony obowiązkowy poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych dla gmin – z 45% do 55%. W wypadku wyłączenia z systemu komunalnego większości opakowań na napoje, stanowiących w dużej mierze atrakcyjny surowiec wtórny, osiągnięcie tego poziomu przez gminy oraz pośrednio przez przedsiębiorstwa świadczące na ich rzecz usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych może nie być możliwe. Rok 2025 jest więc niewłaściwym momentem do podejmowania tak dalekiej ingerencji w system gospodarki odpadami komunalnymi. Będzie to miało doniosłe i negatywne skutki zwłaszcza w gminach wiejskich, gdzie nie ma sklepów wielkopowierzchniowych, w których na ogół oddawane będą opakowania objęte kaucją. W istocie więc osiągnięcie poziomu recyklingu odpadów komunalnych w tych gminach będzie absolutnie nierealne. Odrębnego uregulowania wymaga kwestia tych poziomów w odniesieniu do odpadów opakowaniowych z systemu kaucyjnego. W tej sytuacji podmiot prowadzący system kaucyjny powinien zostać zobowiązany do osiągnięcia poziomów recyklingu, które następnie będą mogły zostać wliczone do poziomów osiągniętych przez gminy oraz podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości niepodlegających pod gminny system odbioru odpadów.

Należy również zaznaczyć, że w opinii przedstawicieli przedsiębiorców skuteczne ustanowienie przez wprowadzających produkty w opakowaniach podmiotu reprezentującego, który to podmiot następnie utworzy system kaucyjny, do którego będzie można przystąpić, zgodnie z art. 40h ustawy o gospodarce odpadami, nie jest możliwe w terminie do 1 stycznia 2025 r. Przedsiębiorcy w szczególności wskazują, że do utworzenia takich podmiotów może być konieczne uzyskanie zgody na dokonanie koncentracji w trybie określonym w przepisach Działu III ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>5</sup>, co wiąże

<sup>4</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1689 ze zm.



się z koniecznością przeprowadzenia czasochłonnego postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Niewydane zostało również rozporządzenie ministra właściwego do spraw klimatu, określające wysokość kaucji, o którym mowa w art. 40m ust. 2 ustawy o gospodarce opakowaniami, przez co nie jest możliwe umieszczenie przez wprowadzających na opakowaniach na napoje oznaczenia wskazującego na objęcie opakowania systemem kaucyjnym, które zgodnie z załącznikiem nr 4 do ustawy o gospodarce opakowaniami musi określać wysokość kaucji. Należy również podkreślić, że opóźnienie możliwości rozpoczęcia przez przedsiębiorców prac nad utworzeniem systemów kaucyjnych wynika przede wszystkim z opieszałości działań rządu poprzedniej kadencji w trakcie prac nad ustawą dotyczącą systemu kaucyjnego.

Po drugie, przedstawiciele przedsiębiorców postulują, by opłata kaucyjna za butelki jednorazowe została w ogóle zwolniona z podatku od towarów i usług. W ich opinii obecnie przyjęte rozwiązanie oznacza de facto karę dla obywateli za działania prośrodowiskowe.

Po trzecie, przedsiębiorcy uważają, że kaucja powinna podążać za produktem i być ponoszona na każdym etapie. Rozwiązanie przyjęte w obowiązującym art. 8 pkt 6a ustawy o gospodarce opakowaniami, w myśl którego kaucja jest pobierana wyłącznie od użytkownika końcowego napoju może prowadzić do znacznych utrudnień w rozliczaniu kaucji pomiędzy przedsiębiorcami. W opinii przedstawicieli przedsiębiorców lepszym rozwiązaniem byłby powrót do systemu przewidzianego w pierwotnej wersji art. 1 pkt 2 litera b projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawy o odpadach<sup>6</sup> w wersji z 14 stycznia 2022 r., w myśl którego kaucja byłaby pobierana za każdym razem w momencie sprzedaży napoju w opakowaniu wielokrotnego albo jednorazowego użytku od nabywającego ten napój i zwracana w momencie zwrotu odpowiednio opakowania objętego systemem kaucyjnym albo odpadu opakowaniowego powstałego z opakowania objętego systemem kaucyjnym.

Po czwarte, przedstawiciele przedsiębiorców postulują, by nawet po przesunięciu terminu wejścia w życie obowiązkowych, powszechnych systemów kaucyjnych, nadal było możliwe korzystanie przez wprowadzających do obrotu napoje w butelkach wielokrotnego użytku z obecnie funkcjonujących systemów pobierania i zwracania kaucji za opakowania, utworzonych bezpośrednio przez nich, bez pośrednictwa podmiotów reprezentujących.

<sup>6</sup> Numer z wykazu: UC98.



Obecnie, w myśl art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup>, systemy takie będą mogły funkcjonować co do zasady jedynie do końca roku 2024. W opinii przedstawicieli przedsiębiorców brak jest przesłanek, mając na uwadze względy środowiskowe oraz spójność systemu, by zakazywać funkcjonowania takich systemów.

Po piąte, przedstawiciele przedsiębiorców apelują, by z systemu zostały wyłączone wszystkie opakowania na napoje mleczne, niezależnie od tego, z jakiego materiału zostały wykonane. Przedstawiciele przedsiębiorców wskazują, że przechowywanie takich opakowań na zapleczu sklepów, w oczekiwaniu na ich odbiór przez operatora systemu, nie tylko może znacząco wpływać ujemnie na komfort pracowników oraz klientów, ale przede wszystkim jest niedopuszczalne z punktu widzenia obecnie obowiązujących przepisów sanitarnych.

Po szóste, przepisy ustawy powinny zostać uzupełnione o przepis przejściowy, który będzie pozwalał na korzystanie przez przynajmniej 6 miesięcy po wejściu w życie obowiązkowych systemów kaucyjnych z wyprodukowanych wcześniej butelek i puszek nieposiadających oznaczeń, o których mowa w załączniku nr 4 do ustawy o gospodarce opakowaniami. Brak przyjęcia takiego rozwiązania będzie wiązał się ze znacznymi stratami dla wprowadzających napoje do obrotu.

Po siódme, przepisy ustawy o gospodarce opakowaniami nie zawierają należytych zabezpieczeń przed oszustwami i nadużyciami, do jakich może dojść w ramach funkcjonowania systemów kaucyjnych. W szczególności przepisy nie wprowadzają odpowiednich regulacji i standardów dotyczących rozliczeń pomiędzy podmiotami reprezentującymi prowadzącymi różne systemy kaucyjne, podczas gdy ustawa o gospodarce opakowaniami dopuszcza możliwość utworzenia wielu systemów kaucyjnych prowadzonych przez poszczególne podmioty reprezentujące. Przedstawiciele przedsiębiorców wskazują w szczególności na takie potencjalne sytuacje, jak: likwidacja działalności przez podmiot, które pobierze kaucje, zanim zostanie ona zwrócona, a opakowania zagospodarowane; wyprowadzanie opakowań do systemów kaucyjnych innych państw sąsiednich lub dokładanie do polskiego systemu opakowań z tychże innych państw. Przepisy ustawy o gospodarce opakowaniami powinny być uzupełnione tak, by tego typu nadużycia nie były możliwe.

---

<sup>7</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1852



**Biuro Rzecznika**  
Małych i Średnich Przedsiębiorców

Mając powyższe na uwadze, proszę uprzejmie o pochylenie się nad powyższymi postulatami i rozważenie zainicjowania prac nad wprowadzeniem odpowiednich zmian legislacyjnych w przedmiotowym zakresie.

Z pozdrowieniem

Adam Abramowicz

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców  
Adam Abramowicz