

Materiał dla organizacji samorządowych · październik 2026

ROP: zanieczyszczający płaci czy mieszkaniac płaci?

System kaucyjny, projekt UC100 i oczekiwania gmin wiejskich

Trzy tezy na dziś

- Cel reformy jest słuszny. Sporna jest konstrukcja finansowania, nie sama idea odpowiedzialności producenta. Nikt tu nie chce blokować ROP.
- System kaucyjny wyprowadził ze strumienia komunalnego najcenniejsze frakcje, a koszty stałe systemu zostały w budżetach gmin bez zmiany zasad rozliczania.
- Bez ustawowych gwarancji ROP będzie systemem formalnie istniejącym. Gminy zostaną w nim wpisane, ale realnie niedofinansowane.

od 300%
do 500%

wzrost wydatków na odpady w gminach wiejskich
w latach 2013–2024

I

Co już wywalczono w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Postulaty JST przyjęte przez resort klimatu — fundament dalszych rozmów

Elastyczne zbiórki zamiast obowiązkowych PSZOK-ów

- Pierwotny projekt nakazywał gęstą sieć stacjonarnych PSZOK-ów według sztywnego parametru. Nowy przepis (art. 3 ust. 2ba) tego nie robi.
- Gmina ma obowiązek co najmniej raz na pół roku zorganizować dodatkowe formy odbioru: zbiórkę objazdową, punkt czasowy, odbiór wybranych frakcji — w tym leków, chemikaliów, baterii, ZSEE, mebli, opon i tekstyliów.
- Formę wybiera rada gminy, uwzględniając lokalne uwarunkowania: rozproszenie zabudowy, układ dróg, sezonowość, współpracę międzygminną.
- Na wdrożenie obowiązku gmina ma 24 miesiące — czas na przetargi, kontenery i harmonogramy.

24 mies.

okres dostosowawczy dla gmin

Kryteria selektywnej zbiórki nie są zadaniem gminy

- Wcześniej to gmina musiała zdefiniować lokalne warunki, po których uznaje się, że odpady są zbierane selektywnie. To były setki akapitów w uchwale do obrony przed sądem administracyjnym.
- Teraz regulamin określa tylko, co się dzieje po stwierdzeniu naruszenia: jak podmiot odbierający przyjmuje odpady i jak powiadamia wójta.
- Gmina nie tworzy już definicji prawidłowej segregacji, więc nie odpowiada za jej interpretację.
- Efekt: mniej odwołań, mniej uchylanych uchwał i mniej pracy referatu.

Stabilność uchwał opłatowych wzmocniona

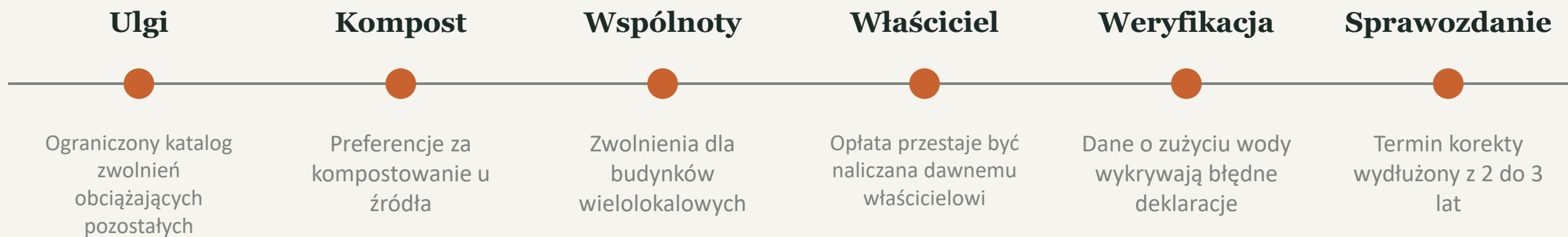
Było: ryzyko nagłej luki

- Skarga mogła wywrócić uchwałę o stawkach w każdym momencie
- Dziura w budżecie systemu z dnia na dzień
- Konieczność pilnej uchwały zastępczej bez zabezpieczenia

Jest: bufor na przebudowę

- Skarga zasadniczo tylko w terminie 6 miesięcy od ogłoszenia
- Sąd może odroczyć utratę mocy uchwały maksymalnie o 6 miesięcy
- Czas na zmianę stawek i przebudowę bilansu systemu

Ulgi celowane i porządek w opłatach



Czego resort nie przyjął

- Masowego łączenia rejestrów: PESEL, rejestru mieszkańców, danych ZUS i 800+, podatków, danych szkół i CEEB. Dane o zużyciu wody zostały tylko jako narzędzie pomocnicze.
- Wyższych ustawowych limitów stawek opłat — resort nie podnosi limitów ani nie wprowadza nowej metody opłaty.
- Argument MKiŚ: brakuje ogólnej podstawy prawnej w ustawie o samorządzie gminnym dla tak szerokiego dostępu do danych.
- Te dwa postulaty wracają przy kolejnej nowelizacji — warto utrzymać je w pakiecie negocjacyjnym.

OTWARTE

postulaty do dalszych negocjacji

II

ROP: obietnica, która odwróciła logikę

Projekt UC100 — słabe strony konstrukcji i luki finansowe

Model miał działać tak, a działa odwrotnie

Zasada zanieczyszczający płaci

- Producent finansuje zagospodarowanie opakowań
- Gmina wykonuje zadanie, producent płaci za efekt
- Koszt ponosi ten, kto wprowadza produkt na rynek

Projekt UC100 (13.03.2026)

- Mieszkaniec i gmina finansują system
- Pieniądze i decyzje u producentów oraz NFOŚiGW
- Odpowiedzialność za wynik bez wpływu na wynik

Luka finansowa 2026–2028

2026

kaucja działu pełną parą i zabiera frakcje

8%

opłata opakowaniowa w 2027

2029

pełna stawka ROP

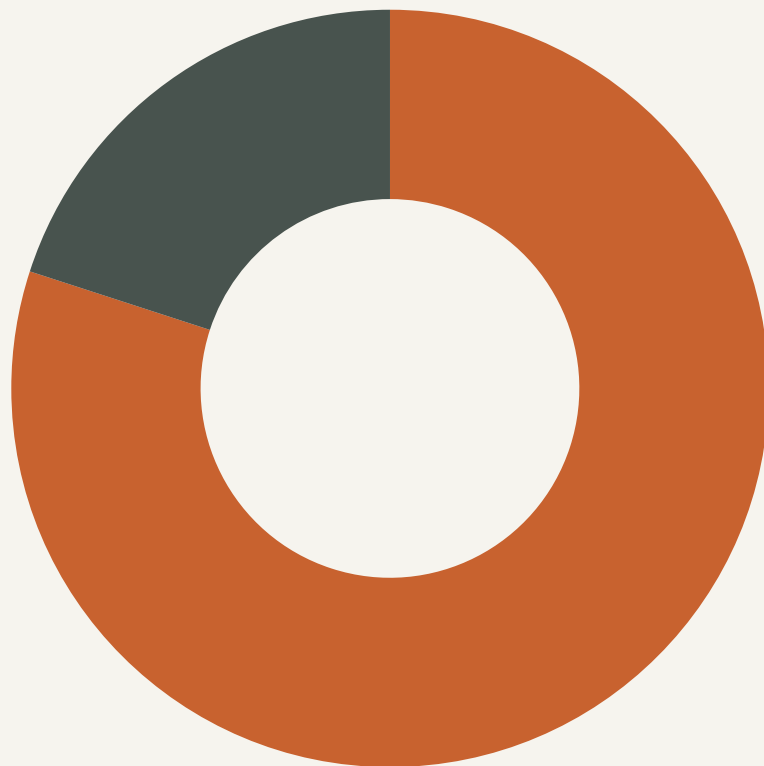
Kto realnie trzyma pieniądze

- Wpływy z opłat produktowych, dodatkowych i opakowaniowych trafiają do NFOŚiGW.
- NFOŚiGW pełni jednocześnie funkcję Organizacji ROP Opakowań — decyduje, komu i kiedy przekazać środki.
- Nie ma ustawowego algorytmu podziału środków między gminy. Udziały określa rozporządzenie ministra.
- Gminy nie są stroną procesów decyzyjnych, a NFOŚiGW może gromadzić środki przez kilka kwartałów przed przekazaniem.

~20%

finansowania trafia do gmin, które wykonują system

Gminy robią system, dostają ułamek



Orientacyjny podział środków ROP wg konstrukcji projektu i danych ZGWRP.

Finansowanie ex post, czyli gminy kredytują producentów

- Wypłata następuje dopiero po złożeniu i zweryfikowaniu sprawozdania.
- Nie ma obowiązkowych zaliczek ani mechanizmu prefinansowania.
- Odbiór, transport i składowanie finansuje budżet gminy, zanim pojawi się jakikolwiek wpływ.
- Weryfikacja sprawozdań trwa od kilku miesięcy do kilku lat — gmina finansuje bieżące koszty z własnych rachunków.

2–3 mies.

bieżące koszty z własnych rachunków przed
refundacją

Kary: co za co i ile

Naruszenie	Kara	Uwagi
Brak odpowiedzi na wniosek gminy w 14 dni	200–1 000 zł	za każdy niezrealizowany wniosek
Brak reakcji na wezwanie wójta	2 000–5 000 zł	za każdy niezrealizowany wniosek
Roczny limit kar na podmiot	50 000 zł	łącznie w roku kalendarzowym
Brak danych od podmiotu reprezentującego	nowa kara	postulat: wzmocnić sankcję
Nieosiągnięcie poziomu recyklingu	kara administracyjna	dziś brak korekty terytorialnej
Nieosiągnięcie poziomu składowania	uchylone	kary za 2025 r. uchylane z urzędu

III

System kaucyjny: drugi cios w gminy

Migracja strumienia, dostępność punktów i poziomy recyklingu

Jeden punkt na gminę nie jest równością dostępu

- W mieście na kilku kilometrach działa kilkanaście punktów i automatów.
- Na wsi jeden punkt obsługuje mieszkańców wielu miejscowości.
- Ustawowy wymóg jednego punktu na gminę jest spełniony formalnie, ale nie funkcjonalnie.
- Dlatego podstawą oceny nie może być liczba punktów w skali kraju, tylko liczba punktów na 1 000 mieszkańców i na 100 km².

1 punkt

na wiele miejscowości w gminie wiejskiej

Skąd bierze się migracja opakowań

- Mieszkaniec może zwrócić opakowanie w dowolnym punkcie, bez paragonu — to rozwiązanie dobre dla konsumenta.
- Mieszkańcy wsi dojeżdżają do miast do pracy, szkół, lekarza, urzędu i na zakupy. Tam oddają opakowania.
- Miejsce zwrotu nie jest tożsame z miejscem zamieszkania ani z miejscem wytworzenia odpadu.
- Efekt: masa opakowań wypracowana na wsi jest statystycznie przypisywana gminom miejskim, w których następuje zwrot.

“Nie można wymagać od gminy wyniku, odbierając jej jednocześnie część strumienia, z którego ten wynik ma zostać osiągnięty.”

— Stanowisko ZGWRP w sprawie korekty terytorialnej w systemie kaucyjnym

Mieszkaniec płaci trzy razy — a gmina dokłada

- Płaci w cenie produktu, bo opakowanie jest wliczone w cenę zakupu.
- Płaci kaucję, którą odzyska tylko wtedy, gdy ma gdzie oddać opakowanie.
- Płaci opłatę gminną za odbiór odpadów, również za to, co wypadło z systemu.
- A gmina zostaje darmowym pracownikiem systemu: utrzymuje punkt, obsługuje go, płaci za prąd i pracownika, ale nie dostaje za to ani złotówki zwrotu.

3 ×

tyle razy płaci mieszkaniec gminy bez punktu
zwrotu

Kaucja czy opłata produktowa — kto finansuje system?

Opłata produktowa

- Producent płaci za niewykonanie obowiązku środowiskowego
- Środki trafiają do publicznego systemu — rozlicza je marszałek województwa
- Pieniądz może zasilać selektywną zbiórkę, recykling i inwestycje komunalne
- Gmina rozwija własną infrastrukturę: PSZOK, sortowanie, transport, instalacje
- Koszt ponosi wprowadzający produkt na rynek

Obecny system kaucyjny

- Konsument wyklada 50 groszy za każde opakowanie
- Nieodebrana kaucja zostaje w systemie i finansuje jego funkcjonowanie
- Pieniądz finansuje operatora oraz infrastrukturę: automaty, centra zliczania, logistykę
- Infrastruktura powstaje poza systemem gminnym
- Kapitału dostarcza przede wszystkim konsument, zanim odzyska kaucję

Paradoks: pieniądź podąża za opakowaniem, nie za potrzebą

- W systemie opłaty produktowej pieniądź trafia do publicznego systemu odpadowego, który służy wszystkim mieszkańcom.
- W systemie kaucyjnym pieniądź podąża za opakowaniem — czyli poza system gminny, do operatora i jego infrastruktury.
- Opłata produktowa wzmacnia system odzysku. Kaucja wzmacnia system kaucyjny.
- Im więcej opakowań nie wraca, tym większa pula nieodebranych kaucji — a więc tym mocniej system finansuje się sam z siebie.
- Gmina nadal odpowiada za poziom recyklingu odpadów komunalnych, choć pieniądź i surowiec popłynęły w drugą stronę.

32,4 mld zł

koszty operacyjne systemu kaucyjnego w dekadzie
wg Deloitte

*“Pytanie nie brzmi, czy odzyskujemy opakowania.
Pytanie brzmi, kto buduje za nie infrastrukturę i kto
ponosi koszt.”*

— Teza ZGWRP: nie podważamy kaucji, podważamy architekturę przepływu pieniędzy

Poziomy recyklingu: obowiązek bez narzędzi

Co mówią dane

- PET i aluminium wychodzą ze strumienia komunalnego
- Dane z butelkomatów nie są przekazywane gminom
- Średni koszt tony wzrósł z 563 zł do 914 zł

Za co odpowiada gmina

- Za poziomy recyklingu i raportowanie wyników
- Za kary, gdy poziomu nie osiągnie
- Bez wpływu na design opakowań i dostępność instalacji

Stoimy przed wspólnym wnioskiem: korekta terytorialna

- Współczynnik Korekty Terytorialnej 1,50 dla gmin wiejskich jako rozwiązanie przejściowe do czasu zebrania pełnych danych.
- Ochrona gmin wiejskich przed sankcjami za okres przejściowy 2026–2027, zanim system zacznie być rozliczany.
- Docelowo współczynnik liczony z rzeczywistych danych: gęstość zaludnienia, liczba punktów zwrotu, liczba automatów, powierzchnia gminy, przepływy mieszkańców.
- Kara liczona wyłącznie od niedoboru pozostałego po zastosowaniu korekty — gmina odpowiada za to, na co ma wpływ.

1,50

proponowany Współczynnik Korekty Terytorialnej

IV

Czego oczekują gminy wiejskie

Postulaty ZGWRP i pakiet poprawek strony samorządowej

Oczekiwania ZGWRP: pieniądze

40%

minimalny udział gmin w opłacie
opakowaniowej

70%

zaliczki kwartalne dla gmin

2026-28

subwencja wyrównawcza w okresie
przejściowym

Oczekiwania ZGWRP: kaucyjność i infrastruktura

- Nieodebrane kaucje powinny w większym stopniu zasilać system gminny i rekompensować koszty ponoszone przez samorządy.
- PSZOK-i przyjmujące opakowania kaucyjne mają mieć refundowane koszty odbioru — dziś przyjmują, ale nie dostają zwrotu.
- Punkty gminne i PSZOK jako punkty odbioru opakowań kaucyjnych finansowane na zasadach nie mniej korzystnych niż sklepy.
- Minimum dostępności na wsi: co najmniej jeden punkt w każdej gminie, a powyżej 10 000 mieszkańców dodatkowy punkt na każde rozpoczęte 10 000 — bez obowiązku dla małych sklepów.
- Wsparcie dla sklepów poniżej 200 m², aby wchodziły do systemu dobrowolnie, ale z realnym wsparciem.
- Mobilne punkty odbioru surowców kaucjonowanych, żeby dotrzeć do rozproszonej zabudowy.

Oczekiwania ZGWRP: nadzór i głos samorządu

- Rada ROP liczy ponad 20 członków, a gminy mają w niej dwóch przedstawicieli — głos samorządu jest symboliczny.
- Kontrola finansowa ma charakter formalny i odbywa się co trzy lata, bez sankcji. Marszałek nie kontroluje przepływu środków.
- Podmioty reprezentujące to organizacje utworzone przez wprowadzających napoje — spółki producentów, które rozliczają kaucję i finansują system, ale same ustalają jego zasady.
- Postulujemy audyt NIK nad NFOŚiGW i podmiotami reprezentującymi, coroczne raportowanie i kontrolę środków przez instytucje publiczne oraz powiązanie systemu kaucyjnego z ROP jednym kalendarzem.

Pakiet poprawek: sześć obszarów, każdy z konkretnym skutkiem

- Płynność — art. 72: zaliczka 80% kwoty wnioskowanego finansowania wypłacana w 30 dni od złożenia kompletnego wniosku, rozliczana po weryfikacji, bez odsetek od nadpłaty wynikającej z danych sprawozdawczych.
- Gwarancje — art. 63: ustawowy minimalny udział gmin w puli na selektywne zbieranie, odbiór i transport odpadów opakowaniowych ze strumienia komunalnego, nie niższy niż 40%. To nie cała pula systemu.
- Terminowość — art. 72 ust. 5: wypłata nie później niż 90 dni od złożenia kompletnego wniosku, a po art. 72 nowy art. 72a: odsetki ustawowe za opóźnienie, nie finansowane ze środków innych gmin.
- Koszt — art. 64 ust. 1 pkt 1: koszty kwalifikowane obejmują PSZOK-i przyjmujące opakowania, pojemniki, worki, oznakowanie, obsługę administracyjną i działania informacyjne.
- Przezrzystość — art. 73: jednolita, publiczna metodyka weryfikacji wniosków, wykaz wymaganych dokumentów i sposób ustalania kosztów kwalifikowanych.
- Sprawiedliwość — art. 190 ust. 6: przy ocenie należytej staranności JST uwzględnia się terminowość przekazania środków, dostępność danych od podmiotów trzecich i wpływ systemu kaucyjnego.

Dlaczego pakiet nie wywraca projektu

Co zostaje bez zmian

- NFOŚiGW zostaje Organizacją ROP Opakowań
- Producenci nadal finansują system opakowaniowy
- Brak automatycznego transferu całej puli do gmin

Co realnie zyskują gminy

- Gwarancja minimalnego udziału w puli komunalnej
- Zaliczka chroniąca płynność przed weryfikacją
- Terminowość wypłat i odsetki za opóźnienie

Pilnie, ale nie byle jak

Terminowość wypłat, gwarancja finansowa, rozdział odpowiedzialności

Wnioski do dalszych prac i rozmów z resortem

Co to znaczy w praktyce — konkret na zakończenie

- Gmina wiejska, 9 000 mieszkańców, 11 miejscowości, jeden punkt zwrotu w gminie i kilkanaście w mieście powiatowym oddalonym o 18 km. Mieszkańcy oddają opakowania tam, gdzie pracują.
- Do systemu gminnego trafia mniej PET i aluminium, więc spada masa wykazana do poziomu recyklingu — mimo że ludzie segregują tak samo dobrze jak w mieście.
- Bez korekty terytorialnej ta gmina zapłaci karę za cudzą infrastrukturę. Bez zaliczki i terminowych wypłat zapłaci ją z pieniędzy, których nie ma.
- Stąd wniosek: reforma ma iść razem — zaliczka, termin wypłaty, minimalny udział w puli komunalnej, korekta terytorialna i pozostawienie gminie pieniędzy na PSZOK, prąd, kontenery i pracownika.
- Oczekujemy zgody na pakiet negocjacyjny i mandatu do rozmów z resortem klimatu. ROP ma wejść w 2029 roku — ale zasady rozliczania gmin trzeba ustalić teraz.

18 km

tyle ma do punktu zwrotu mieszkaniac, który
oddaje opakowania w mieście