

*Marcin Zieliński, główny ekonomista FOR
Mateusz Michnik, analityk ekonomiczny FOR
Warszawa, dnia 2 września 2025 r.*

Komunikat FOR 13/2025 : Nacjonalizacja gospodarki odpadami nie pomoże ani środowisku, ani finansom publicznym

- Na początku sierpnia Ministerstwo Klimatu i Środowiska przedstawiło projekt ustawy o rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Projekt ten budzi poważne zastrzeżenia.
- Ministerstwo twierdzi, że obecny system „nie wykazuje zadowalającej efektywności”. Tymczasem w 2023 roku poziom recyklingu odpadów opakowaniowych był w Polsce wyższy niż średnia dla Unii Europejskiej.
- Ministerstwo wzoruje się na modelu czeskim i węgierskim. Komisja Europejska stwierdziła, że czeskie rozwiązania mogą naruszać unijne zasady konkurencji, a system węgierski należy do najgorszych w Europie. Resort kompletnie ignoruje przy tym sukcesy zdecentralizowanych modeli.
- Po raz kolejny w Polsce prywatna konkurencja ma zostać w jakiejś branży zastąpiona państwowym monopolem. Takie działania niosą za sobą bardzo negatywne konsekwencje: zwiększają niepewność wśród przedsiębiorców i zniechęcają ich do inwestowania.
- Nacjonalizacja gospodarki odpadami zwiększy koszty dla obywateli i ograniczy bodźce rynkowe.
- Nowy system ROP nie poprawi sytuacji finansów publicznych – wiąże się nie tylko z nowymi przychodami, ale też z nowymi wydatkami.

Wprowadzenie

Trwa debata wokół zmian w systemie rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) w Polsce¹. System ROP ma w założeniu prowadzić do przeniesienia kosztów oraz odpowiedzialności na „zanieczyszczającego”, czyli producenta opakowań, a konieczność reform wynika z unijnych dyrektyw mających na celu usprawnienie gospodarki odpadami.

¹ S. Szymański, W Polsce trwa wojna o Rozszerzoną Odpowiedzialność Producenta (ROP), wyborcza.pl, 25 kwietnia 2025, <https://wyborcza.pl/AkcjeSpecjalne/7,183971,31885941,w-polsce-trwa-wojna-o-rozszerzona-odpowiedzialnosc-producenta.html>.

Polska miała pierwotnie wprowadzić zmiany w 2023 roku, jednak wciąż tego nie uczyniła. Na początku sierpnia Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ) przedstawiło obszerny projekt ustawy, który budzi spore zastrzeżenia².

Jeśli proponowana ustawa wejdzie w życie, będzie to oznaczać, że w Polsce zostanie wprowadzony system scentralizowany i nieefektywny. Będzie to system kosztowny i osłabiający bodźce rynkowe do tworzenia innowacyjnych i ekologicznych rozwiązań. Co więcej, proponowane zmiany systemu ROP obciążą przede wszystkim konsumentów, na co wskazuje samo MKiŚ w ocenie skutków regulacji: „Można także oczekiwać negatywnego finansowego wpływu na obywateli ze względu na możliwe uwzględnienie obciążeń nałożonych na przedsiębiorców w ramach ROP w cenach produktów”³.

Obecny system gospodarki odpadami działa coraz lepiej...

Obowiązujący obecnie w Polsce system opiera się na dokumentach potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych (DPR) oraz ich wewnątrzwspólnotową dostawę/eksport w celu recyklingu (EDPR). Wprowadzający opakowania na rynek mogą samodzielnie zająć się kwestią recyklingu, przekazać odpowiedzialność organizacjom odzysku opakowań (OOO) lub zapłacić opłatę produktową do Urzędu Marszałkowskiego, która pełni funkcję kary⁴. W 2024 roku producenci zapłacili za DPR-y i EDPR-y 1,4 mld zł⁵.

Ministerstwo w ocenie skutków regulacji twierdzi, że obecny system „nie wykazuje zadowalającej efektywności”⁶, nie podając przy tym żadnych danych na poparcie tej tezy. Tymczasem w 2023 roku poziom recyklingu odpadów opakowaniowych był w Polsce nieco wyższy niż średnia dla Unii Europejskiej (wykres 1). Pomimo wielu zmian w gospodarce odpadami oraz trendach konsumenckich wciąż daleko nam jednak do Belgii, Włoch czy Holandii, które wiodą prym w Unii Europejskiej. Najwyższa Izba Kontroli w niedawno opublikowanym raporcie zwróciła uwagę na problemy w gospodarce odpadami i we wprowadzeniu unijnych zaleceń, wynikające z negatywnych działań administracji publicznej⁷.

² P. Toborek, *Wszyscy czytają projekt ustawy o ROP. I podkreślają, że diabeł tkwi w szczegółach*, Portal Samorządowy, 18 sierpnia 2025, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/wszyscy-czytaja-projekt-ustawy-o-rop-i-podkreślaja-ze-diabel-tkwi-w-szczegolach,625068.html>.

³ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Ocena skutków regulacji – Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych*, s. 28.

⁴ K. Moskwik, K. Krupa, M. Lachowicz, M. Roszkowski, *Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta w sektorze gospodarki odpadami*, Instytut Jagielloński, Warszawa 2020, s. 41–44.

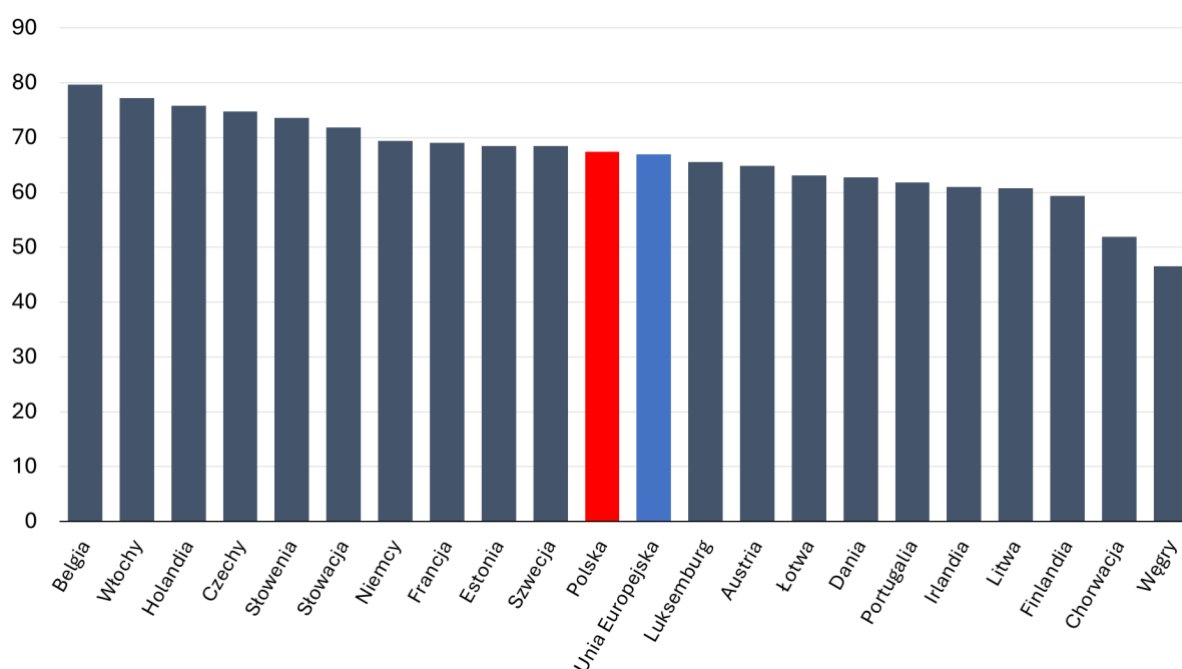
⁵ M. Brzózka, *Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta. Kiedy, jak i za ile?*, XYZ, 27 marca 2025, <https://xyz.pl/rozszerzona-odpowiedzialnosc-producenta-kiedy-jak-i-za-ile/>.

⁶ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Ocena skutków regulacji – Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych*, s. 3.

⁷ *Porażka w gospodarowaniu odpadami – Polska może nie wywiązać się z unijnych zobowiązań*, Najwyższa Izba Kontroli, 25 marca 2025, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gospodarowanie-opadami.html>.

Obecny system opiera się na OOO, które po zmianach czeka likwidacja (choć jednocześnie organizacje mają być one zgodnie z art. 198 pkt 3 projektu ustawy inkasentem opłaty opakowaniowej). Oznacza to, że działające na polskim rynku od ponad dwóch dekad prywatne firmy będą zmuszone zakończyć swoją działalność. To nie pierwszy przypadek, gdy w Polsce prywatna konkurencja ma zostać w jakiejś branży zastąpiona państwowym monopolem. Jednak takie działania kolejnych rządów niosą za sobą bardzo negatywne konsekwencje: zwiększają niepewność wśród przedsiębiorców i zniechęcają ich do inwestowania. Trudno się więc dziwić, że stopa inwestycji prywatnych w Polsce należy do najniższych w UE.

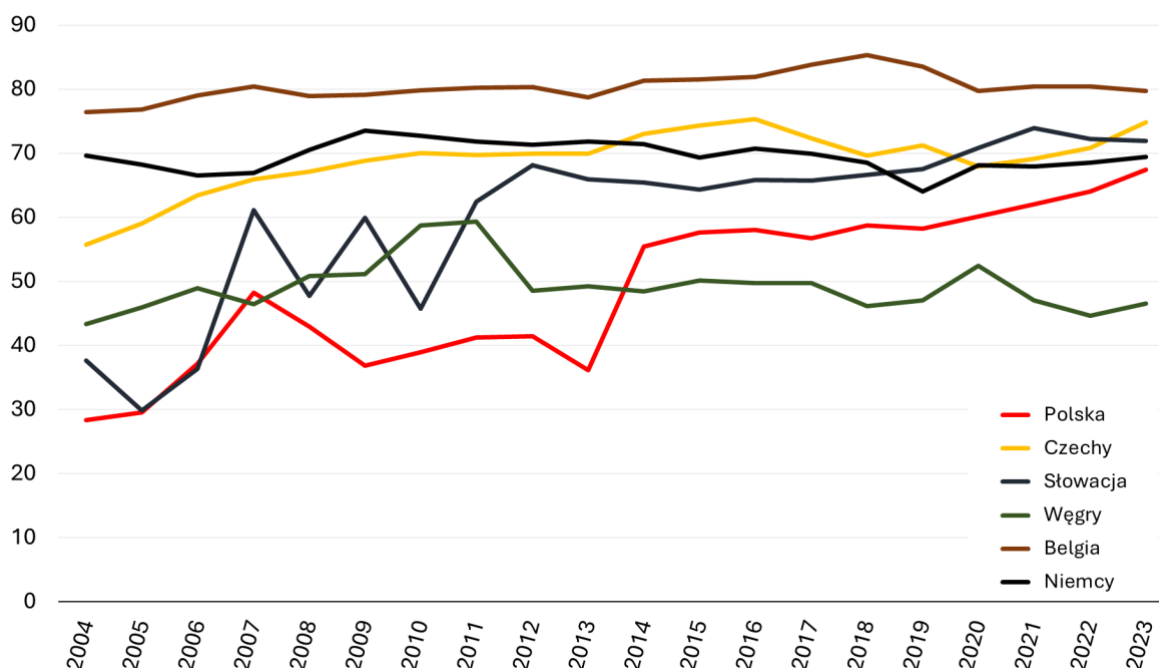
Wykres 1. Odsetek odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi w 2023 roku



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

Zgodnie z unijnym rozporządzeniem Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR) w 2025 roku recyklingowi ma zostać poddanych co najmniej 65% odpadów opakowaniowych, a w 2030 roku – co najmniej 70%. Polska potrzebuje więc skutecznych reform, które wspomogą zwiększanie recyklingu opakowań. Od zmian prawnych wprowadzonych w 2014 roku poziom recyklingu stopniowo rośnie, jednak wciąż ustępujemy naszym południowym sąsiadom – Czechom i Słowacji (wykres 2).

Wykres 2. Odsetek odpadów opakowaniowych poddawanych recyklingowi



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych Eurostatu

... ale rząd planuje orbanizację gospodarki odpadami

MKiŚ, zamiast usprawnić system opierający się na konkurencji prywatnych podmiotów, proponuje rozwiązania centralizacyjne – producenci mieliby obowiązek wnoszenia opłaty od wprowadzania opakowań na rynek⁸, a Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) miałby podjąć się kontroli zarządzania odpadami i lokowania tych środków⁹. Organizacje odzysku opakowań miałyby zostać zlikwidowane ze względu na przejęcie ich zadań przez NFOŚiGW jako jedynej organizacji odpowiedzialności producenta (*Producer Responsibility Organisation* – PRO). Co więcej, wysokość opłaty miałyby być wyznaczana przez MKiŚ. W praktyce będzie to oznaczać wprowadzenie nakazowo-rozdzielczej gospodarki odpadami ze wszystkimi jej wadami, takimi jak usunięcie bodźców rynkowych i biurokratyzacja.

MKiŚ w ocenie skutków regulacji twierdzi wprost, że przy tworzeniu nowego systemu opiera się na doświadczeniach Czech i Węgier. Czechy faktycznie należą do unijnych liderów recyklingu, jednak

⁸ M. Tabaka, *Nowy bat na producentów. Szykujcie się na dodatkową opłatę*, Spider's Web, 20 lutego 2025, <https://bizblog.spidersweb.pl/rozszerzona-odpowiedzialnosc-producenta-odpady-gminy>.

⁹ A. Pantak, *Organizacje odzysku ofiarą systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Centralizacja recyklingu odpadów może zakończyć się ich likwidacją*, Gazeta Prawna, 25 marca 2025, <https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/9763621,organizacje-odzysku-ofiara-systemu-rozszerzonej-odpowiedzialnosc-prod.html>.

resort klimatu chce tamtejszy model zmodyfikować, zastępując organizację posiadaną przez prywatne firmy monopolem PRO zarządzanej przez państwową osobę prawną. Ponadto w 2024 roku Komisja Europejska stwierdziła, że czeskie rozwiązania, w wyniku których EKO-KOM jest jedyną organizacją upoważnioną do zbierania i odzysku odpadów opakowaniowych¹⁰, co zauważano¹¹. Komisja wskazuje na konflikt interesu, gdyż EKO-KOM jest zarówno uczestnikiem rynku, jak i stroną w postępowaniach o dopuszczenie innych podmiotów do działalności. Jednak czeskie przepisy przynajmniej dopuszczają możliwość konkurencji. Tymczasem polski rząd planuje stworzenie usankcjonowanego ustawą państwowego monopolu.

Z kolei Węgry mają jeden z najgorszych systemów w UE: w 2023 roku na Węgrzech poddano recyklingowi jedynie 46,5% odpadów opakowaniowych (w Polsce 67,4%). System węgierski podlegał ciągłym zmianom instytucjonalnym, utrudniającym działanie sektorowi prywatnemu po stronie zarówno producentów, jak i firm odpadowych. Obecnie rola sektora prywatnego sprowadza się do płacenia paropodatku, a poziom recyklingu na Węgrzech jest dalej sporo niższy¹² ¹³. Rozwiązania te są nieefektywne nie tylko przez to, że zyski z podatku trafiają do budżetu państwa. Problemem jest fakt, że sprowadza on przedsiębiorców jedynie do płatników podatku, co nie skłania ich do proekologicznych zmian.

Co więcej, MKiŚ nie zaprezentowało szerszych analiz systemów bardziej rynkowych i zdecentralizowanych, jakie działają w Niemczech czy Belgii, mimo że propozycje wzorowania się na takich rozwiązaniach były przedstawiane przez organizacje eksperckie¹⁴. System belgijski opiera się na zaufaniu administracji publicznej do przedsiębiorców, którzy założyli organizację non-profit Recupel, zarządzającą zbiórką odpadów¹⁵. Dzięki współpracy ze środowiskiem naukowym Recupel i przedsiębiorcy wprowadzają innowacyjne rozwiązania poprawiające gospodarkę odpadami. Inne ciekawe podejście prezentują Niemcy, które swój model oparty na wielu konkurencyjnych organizacjach ROP¹⁶. Takie rozwiązanie pozwoliło zwiększyć efektywność operacyjną. Rząd, reformując

¹⁰ *Commission calls on Czechia to improve competition for organising waste collection and recovery in the packaging sector*, European Commission, 11 czerwca 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3188.

¹¹ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Ocena skutków regulacji – Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych*, s. 12–13.

¹² *Early warning assessment related to the 2025 targets for municipal waste and packaging waste*, European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states/early-warning-assessment-related-to>.

¹³ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Ocena skutków regulacji – Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych*, s. 12–13.

¹⁴ *Modele systemów Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta w wybranych państwach Unii Europejskiej. Porównanie systemów i rekomendacje dla Polski*, Warsaw Enterprise Institute, Warszawa 2024.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

gospodarkę odpadami, powinien sięgnąć po udane i ciekawe przykłady rozwiązań zdecentralizowanych, zamiast powtarzać węgierskie błędy.

Co z finansami publicznymi?

W świetle utrzymującego się bardzo wysokiego deficytu finansów publicznych¹⁷ (według prognoz MFW deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie przekraczał 3% PKB do 2030 roku) wprowadzenie scentralizowanego systemu ROP można by uzasadniać potrzebą szukania nowych źródeł dochodów państwa¹⁸. W 2028 roku dochody finansów publicznych z tytułu opłaty opakowaniowej mają wynieść ponad 4 mld zł, czyli około 0,1% PKB. Dochody te mają trafiać do jednostek samorządu terytorialnego i NFOŚiGW. Jednocześnie jednak ustawa przewiduje, że z całości tych dochodów mają być finansowane nowe wydatki. Oznacza to, że w wyniku wprowadzenia scentralizowanego systemu ROP deficyt finansów publicznych wcale się nie zmniejszy.

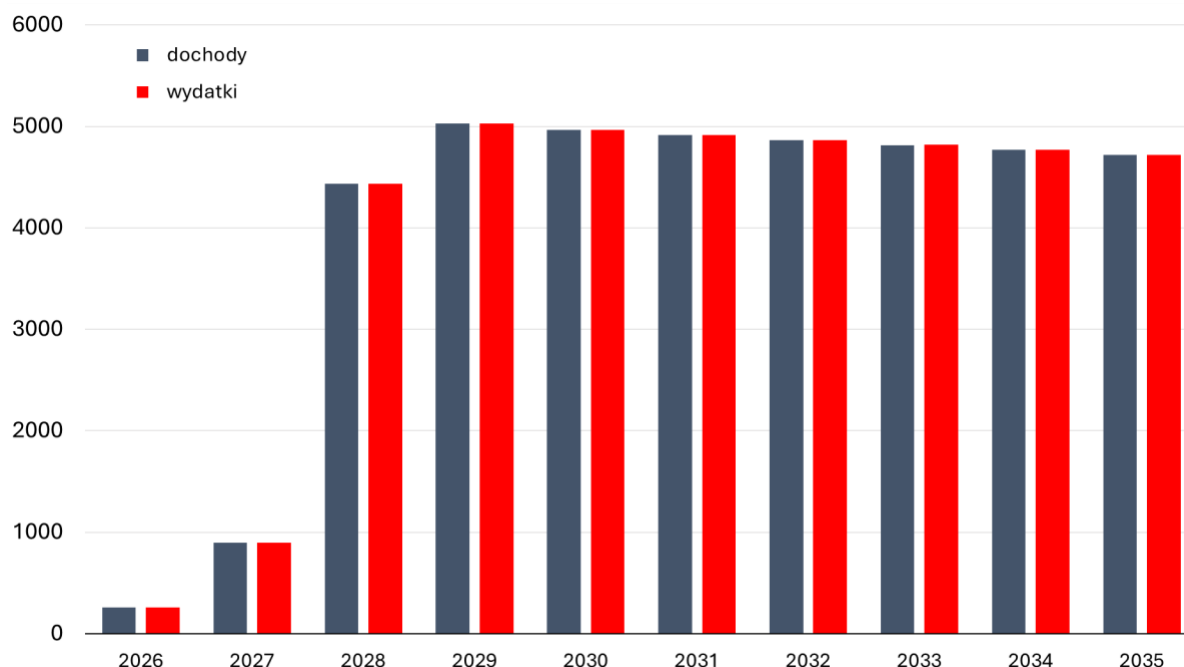
Warto też zauważyć, że większość wydatków zostanie przeznaczonych dla podmiotów objętych wsparciem (ok. 3 mld zł w 2028 roku) „dla zapewnienia realizacji celów ROP”. W związku z tym NFOŚiGW będzie realizował „szereg procesów związanych z ogłaszaniem i realizacją naborów, oceną wniosków i weryfikacją uzyskanych efektów, zawieraniem umów, monitoringiem, kontrolą beneficjentów oraz sprawozdawczością”. Oznacza to biurokratyzację gospodarki odpadami. Trzeba też zauważyć, że wynikający z wprowadzenia nowego modelu upadek istniejących organizacji odzysku opakowań może zmniejszyć dochody podatkowe państwa.

Dużym problemem może być fakt, że systemem ROP ma zarządzać państwowa osoba prawna. Praktyka pokazuje, że często są one używane w innych celach niż pierwotnie założone oraz podlegają znacznie słabszej kontroli. W tym przypadku chęć uniknięcia scenariusza węgierskiego przez przekazanie opłaty do NFOŚiGW może doprowadzić do zupełnie nowych problemów.

¹⁷M. Zieliński, M. Michnik, *Rachunek od państwa za 2024 rok*, Komunikat 10/2025, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 28 lipca 2025, <https://for.org.pl/2025/07/28/komunikat-for-10-2025-rachunek-od-panstwa-za-2024-rok/>.

¹⁸ M. Tabaka, *Kto zapłaci za opakowania? Rząd liczy na miliardy, producenci grożą podwyżkami cen*, Spider's Web, 23 sierpnia 2025, <https://bizblog.spidersweb.pl/opakowania-rzad-podwyzki-producenci-rop>.

Wykres 3. Wpływ proponowanego systemu ROP na finanse publiczne (w mln złotych)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MKiŚ

Podsumowanie

Historia uczy nas, że systemy centralnego planowania są w gospodarce nieskuteczne. Jak pokazuje przykład Węgier, to samo dotyczy się gospodarki odpadami. Proponowane przez MKiŚ zmiany nie poprawią również stanu finansów publicznych – nowe dochody z opłat ROP będą służyć sfinansowaniu nowych wydatków, a nie zmniejszeniu deficytu.

nadzór merytoryczny: Leszek Balcerowicz

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Klaudia Walas-Iwańska - członkini zarządu, dyrektor ds. administracyjnych FOR

Tel. +48 691 908 904

e-mail: klaudia.walas@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORÓW



Marcin Zieliński

Prezes zarządu i główny ekonomista FOR

e-mail: marcin.zielinski@for.org.pl

X: [@MA_Zielinski](#)



Mateusz Michnik

Analitik ekonomiczny FOR

e-mail: mateusz.michnik@for.org.pl

X: [@mateusz_michnik](#)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl