

Zamykamy obieg, otwieramy oczy: strażniczo o GOZ.



**Monitoring procesów decyzyjnych i wdrażania gospodarki
o obiegu zamkniętym w Polsce – raport.**

**Zamykamy obieg, otwieramy oczy: strażniczo o GOZ.
Monitoring procesów decyzyjnych i wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym
w Polsce – raport.**

Wydawca:

Polskie Stowarzyszenie Zero Waste
ul. M. F. Lanciego 14/35
02-792 Warszawa
<https://zero-waste.pl/>
kontakt@zero-waste.pl

Pewne prawa zastrzeżone © 2026 Polskie Stowarzyszenie Zero Waste
Treść dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa – Na tych samych
warunkach 4.0 (CC BY-SA 4.0):

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



Autorki raportu:

Joanna Kądziołka-Szylko
Katarzyna Mirkiewicz

Redakcja merytoryczna: Joanna Kądziołka-Szylko

Konsultacja prawna: Krzysztof Drewniak

Skład i opracowanie graficzne: Agnieszka Zdziabek

Data publikacji: 2026 r.

Raport powstał w ramach projektu „Zamykamy obieg, otwieramy oczy: strażniczo o GOZ”, realizowanego przy wsparciu Funduszu Obywatelskiego im. Ludwiki i Henryka Wujców oraz Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska w ramach programu grantowego wspierającego działania strażnicze.

Inicjatywę wspiera



Fundusz Obywatelski
im. Ludwiki i Henryka
Wujców

sieć obywatelska
WATCHDOG·^

Spis treści

EXECUTIVE SUMMARY	5
1. Wprowadzenie	6
2. Dlaczego GOZ wymaga monitoringu społecznego i rzecznictwa	6
2.1. Znaczenie GOZ dla klimatu, zdrowia i finansów publicznych	6
2.2. Luka w nadzorze społecznym nad gospodarką odpadami	10
2.3. Równowaga interesów i przejrzystość jako warunek dobrego rządzenia w GOZ	12
2.3.1. Czynniki wpływające na kształt decyzji w obszarze GOZ	12
2.3.2. Nieformalne etapy procesu legislacyjnego – przykład ROP	13
2.3.3. Jak opisane mechanizmy przekładają się na konkretne decyzje	14
2.3.4. Skutki widoczne w politykach publicznych	14
2.3.5. Znaczenie monitoringu społecznego w ograniczaniu ryzyk decyzyjnych	15
2.4. Rola organizacji społecznych w ochronie interesu publicznego w obszarze GOZ	16
3. Jak obecnie funkcjonuje proces decyzyjny w obszarze GOZ w Polsce	17
3.1. Wielopoziomowy charakter decyzji w obszarze GOZ	17
3.2. Dokumenty strategiczne i regulacyjne jako przestrzeń faktycznych rozstrzygnięć	17
3.3. Finansowanie publiczne jako czynnik współkształtujący decyzje	18
4. Kontekst prawny i instytucjonalny GOZ w Polsce	19
4.1. Podstawy prawne GOZ w UE i Polsce	19
4.2. Obowiązki państwa wynikające z prawa unijnego	20
4.3. Rola kluczowych instytucji publicznych	20
5. Działania rzecznicze i strażnicze w praktyce	21
6. System kaucyjny – case study działań strażniczych i rzeczniczych	23
6.1. Punkt wyjścia: brak systemu kaucyjnego i „zamrożona” ustawa	23
6.2. Monitoring procesu legislacyjnego	23
6.3. Działania rzecznicze i presja społeczna	24
6.4. Proces legislacyjny nie zakończył się wraz z przyjęciem ustawy	24
6.5. Wnioski z systemu kaucyjnego dla innych NGO	25
7. Inne obszary działań strażniczych i rzeczniczych GOZ	26
7.1. Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta (ROP)	26
7.2. Spalarnie odpadów	26
7.3. Jednorazowe e-papierosy	26
8. Problemy systemowe we wdrażaniu GOZ	28
8.1. Wpływ lobbingu i asymetria zasobów	28
8.2. Brak realnego priorytetu politycznego	28
8.3. Niespójność polityk publicznych i brak koordynacji międzyresortowej	29
8.4. Wnioski systemowe	29
9. Narzędzia działań strażniczych i rzeczniczych w obszarze GOZ – co działa w praktyce	31
9.1. Monitoring procesów legislacyjnych – zakres i podstawowe działania	31
9.2. Dostęp do informacji publicznej jako kluczowe narzędzie działań strażniczych	31
9.2.1. Podstawy formalne dostępu do informacji publicznej	32
9.2.2. Procedura uzyskania informacji – jak to wygląda w praktyce	32

9.3. Od monitoringu do działań rzeczniczych	33
9.4. Spotkania z instytucjami i konsultacje – znaczenie i ograniczenia	33
9.5. Skuteczność i ograniczenia działań strażniczych	34
10. Wykorzystanie doświadczeń projektu w działaniach innych organizacji społecznych	36
10.1. Monitoring jako fundament działań.....	36
10.2. Dostęp do informacji publicznej jako narzędzie porządkowania systemu	36
10.3. Łączenie perspektyw: środowiskowej, finansowej i prawnej.....	37
10.4. Edukacja publiczna jako element stabilizacji zmiany	37
10.5. Współpraca jako odpowiedź na asymetrię zasobów	38
10.6. Realistyczne oczekiwania i znaczenie rzetelności.....	38
11. Podsumowanie.....	39
PRZYPISY	41

EXECUTIVE SUMMARY

Wnioski z realizacji projektu wskazują, że dalsze działania strażnicze w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym powinny koncentrować się przede wszystkim na **systematycznym monitorowaniu wdrażania kluczowych instrumentów systemowych**. Dotyczy to w szczególności rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) – zarówno w zakresie projektowanych obecnie przepisów dotyczących opakowań, jak i nadchodzących zmian, w tym **planowanego objęcia systemem ROP tekstyliów**, które zgodnie z zapowiedziami powinno zostać zaimplementowane do prawa polskiego do 2027 roku. Równolegle konieczne jest **dalsze monitorowanie funkcjonowania systemu kaucyjnego** oraz analizowanie jego ewentualnych nowelizacji pod kątem utrzymania ambitnych celów środowiskowych.

Istotnym obszarem dalszych działań pozostaje również problematyka produktów generujących **trudne do zagospodarowania strumienie odpadów, takich jak jednorazowe e-papierosy**. Brak spójnych i skutecznych rozwiązań regulacyjnych oraz finansowych w tym zakresie powoduje, że koszty zagospodarowania tych odpadów w praktyce ponoszone są przez system komunalny. Monitoring legislacyjny oraz działania rzecznicze **powinny więc obejmować także regulacje produktowe**, które mają bezpośredni wpływ na obciążenie systemu gospodarki odpadami.

Równie istotna pozostaje **analiza decyzji inwestycyjnych związanych z instalacjami termicznego przetwarzania odpadów**, które wiążą się z długoterminowymi skutkami finansowymi dla samorządów i mieszkańców oraz mogą wpływać na realizację celów prewencyjnych i recyklingowych. Wzmocnienia wymaga także **dostęp do danych oraz przejrzystość mechanizmów finansowania systemu**, ponieważ bez rzetelnych informacji niemożliwa jest pełna ocena skuteczności przyjmowanych rozwiązań.

Niezbędnym elementem dalszych działań jest również **rozwijanie współpracy pomiędzy organizacjami społecznymi**. Budowanie koalicji tematycznych pozwala zwiększać skalę oddziaływania, wymieniać doświadczenia oraz formułować wspólne stanowiska w debacie publicznej, co ma szczególne znaczenie w obszarze, w którym ścierają się silne i różnicowane interesy gospodarcze.

1. Wprowadzenie

Niniejszy raport został przygotowany przez Polskie Stowarzyszenie Zero Waste (PSZW) jako podsumowanie działań strażniczych, rzeczniczych i edukacyjnych prowadzonych w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) w ramach projektu "Zamykamy obieg, otwieramy oczy: strażniczo o GOZ". Jego celem jest nie tylko **diagnoza problemów systemowych**, lecz także **przekazanie praktycznej wiedzy, która może zostać wykorzystana przez inne organizacje społeczne** w ich własnych działaniach.

Raport opiera się na doświadczeniach PSZW zdobytych w trakcie monitoringu procesów legislacyjnych, udziału w konsultacjach publicznych, dialogu z instytucjami publicznymi oraz współpracy z innymi organizacjami i koalicjami społecznymi. Szczególne miejsce zajmuje studium przypadku systemu kaucyjnego w Polsce, które pokazuje, że długofalowa presja społeczna może prowadzić do realnych zmian polityk publicznych.

2. Dlaczego GOZ wymaga monitoringu społecznego i rzecznictwa

2.1. Znaczenie GOZ dla klimatu, zdrowia i finansów publicznych

Gospodarka o obiegu zamkniętym (GOZ) jest jednym z najbardziej efektywnych narzędzi ograniczania presji klimatycznej i środowiskowej, ponieważ **oddziałuje na cały cykl życia produktów** – od projektowania, przez konsumpcję, po zagospodarowanie odpadów. Jej znaczenie nie sprowadza się wyłącznie do kwestii środowiskowych, lecz ma bezpośrednie przełożenie na zdrowie publiczne oraz stabilność finansów samorządów i państwa.¹

GOZ a klimat – redukcja emisji „u źródła”

W polskich warunkach **znaczna część emisji gazów cieplarnianych** powiązanych z wytwarzaniem i zagospodarowaniem odpadów wynika nie tylko z ich spalania czy składowania, lecz przede wszystkim z wcześniejszych etapów cyklu życia produktów – **wydobycia surowców, produkcji materiałów oraz wytwarzania dóbr** (przede wszystkim jednorazowych). Gospodarka o obiegu zamkniętym pozwala ograniczać te emisje poprzez zapobieganie powstawaniu odpadów, naprawę oraz recykling, które w większości przypadków są znacznie mniej energochłonne niż produkcja z surowców pierwotnych.²

W praktyce oznacza to, że – w przypadku wielu strumieni materiałowych – każda tona odpadów, której uda się uniknąć lub poddać recyklingowi zamiast spalania, czy składowania, przekłada się na realne ograniczenie emisji CO₂. Dla przykładu **recykling aluminium pozwala zaoszczędzić do 95% energii w porównaniu z produkcją pierwotną**,³ a w przypadku tworzyw sztucznych oszczędności energii sięgają **30–80%**, w zależności od rodzaju materiału.⁴

GOZ a zdrowie publiczne – więcej niż problem spalarni

Znaczenie gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) dla zdrowia publicznego jest znacznie szersze niż najczęściej przywoływany w debacie publicznej temat spalarni odpadów. GOZ wpływa na zdrowie mieszkańców poprzez **cały system gospodarowania odpadami** – od etapu projektowania produktów, przez ich konsumpcję, aż po sposób zbiórki, transportu i przetwarzania odpadów.^{5,6}

Ograniczanie ilości wytwarzanych odpadów oraz zwiększanie udziału ponownego użycia, naprawy i recyklingu prowadzi do **zmniejszenia presji środowiskowej na poziomie lokalnym**, rozumianej jako kumulacja oddziaływań takich jak emisje zanieczyszczeń do powietrza, hałas, uciążliwości zapachowe, intensywny transport ciężarowy czy degradacja terenów sąsiadujących z infrastrukturą odpadową.⁷

RAMKA 2.1.1. Dlaczego ilość odpadów ma znaczenie dla zdrowia publicznego

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) oraz Europejska Agencja Środowiska (EEA) wskazują, że **ryzyka zdrowotne związane z gospodarką odpadami rosną wraz ze wzrostem ilości odpadów komunalnych**, niezależnie od stosowanej technologii ich przetwarzania.

W Unii Europejskiej na jednego mieszkańca przypada średnio **ok. 500 kg odpadów komunalnych rocznie**, a w krajach o wysokim poziomie konsumpcji – ponad **550–600 kg/os./rok**. Tak duży strumień odpadów oznacza większą liczbę instalacji, intensywniejszy transport ciężarowy oraz koncentrację infrastruktury w tych samych lokalizacjach.

WHO podkreśla, że **najskuteczniejszą strategią ograniczania ryzyk zdrowotnych nie jest wyłącznie „bezpieczniejsze przetwarzanie” odpadów, lecz realne zmniejszenie ich ilości u źródła**, co prowadzi do ograniczenia ekspozycji mieszkańców na zanieczyszczenia, hałas i inne uciążliwości systemu odpadowego.

GOZ, oparty na prewencji i ograniczaniu strumienia odpadów, pozwala **systemowo zmniejszać skalę tych oddziaływań**, zamiast jedynie przenosić je pomiędzy regionami lub kompensować kolejnymi inwestycjami infrastrukturalnymi. Im mniejsza ilość odpadów trafia do systemu, tym mniejsze jest zapotrzebowanie na transport, sortowanie, magazynowanie i przetwarzanie, a tym samym niższe ryzyko negatywnych skutków zdrowotnych dla mieszkańców.^{5,7}

Koncentracja działań wyłącznie na końcowych etapach zagospodarowania odpadów, bez równoległego wzmocnienia działań prewencyjnych i ponownego użycia, prowadzi do **utrwalania źródeł presji zdrowotnej**, zamiast ich eliminowania. GOZ przesuwając punkt ciężkości z reagowania na skutki na **ograniczenie przyczyn problemów zdrowotnych**, co jest zgodne z podejściem promowanym w dokumentach strategicznych UE i instytucji zdrowia publicznego.^{5,9}

GOZ a finanse publiczne – realne oszczędności i stabilizacja systemu

Jednym z najbardziej wymiernych, a jednocześnie najrzadziej analizowanych aspektów gospodarki o obiegu zamkniętym są jej konsekwencje dla finansów publicznych. W ostatnich latach koszty funkcjonowania systemu gospodarki

odpadami komunalnymi w Polsce **istotnie wzrosły**, co bezpośrednio przełożyło się na podwyżki opłat ponoszonych przez mieszkańców oraz rosnące obciążenia budżetów gmin.⁷

Kluczowym czynnikiem tego wzrostu jest struktura systemu, w którym dominującą rolę odgrywa kosztowne zagospodarowanie frakcji reszkowej, przy jednoczesnym braku pełnego wdrożenia mechanizmów finansowych zgodnych z zasadami GOZ. W szczególności opóźnienia we wprowadzeniu rozszerzonej odpowiedzialności producenta powodują, że **znaczna część kosztów systemu nadal ponoszona jest przez samorządy i mieszkańców**, mimo że nie mają oni realnego wpływu na ilość i projektowanie opakowań wprowadzanych na rynek.^{8,9}

RAMKA 2.1.2. Czym jest rozszerzona odpowiedzialność producenta (ROP) i dlaczego jest kluczowa dla GOZ?

Rozszerzona odpowiedzialność producenta (ROP) to mechanizm, w którym **podmioty wprowadzające produkty na rynek ponoszą finansową (a w niektórych modelach również organizacyjną) odpowiedzialność** za zagospodarowanie odpadów powstałych z tych produktów.

Podstawą prawną ROP w UE jest dyrektywa 2008/98/WE (art. 8 i 8a), która wskazuje, że system powinien realizować **zasadę „zanieczyszczający płaci”**.

Co oznacza ROP w praktyce?

W modelu zgodnym z założeniami GOZ producenci powinni pokrywać:

- koszty zbiórki i transportu odpadów,
- koszty sortowania i recyklingu,
- koszty kampanii edukacyjnych,
- koszty sprawozdawczości i kontroli systemu.

Jakie strumienie mogą być objęte ROP?

ROP w UE obejmuje m.in.:

- opakowania,
- sprzęt elektryczny i elektroniczny,
- baterie i akumulatory,
- pojazdy wycofane z eksploatacji,
- w części państw – także tekstylia.

Dlaczego ROP jest kluczowy dla finansów gmin?

W modelu bez skutecznego ROP **znaczna część kosztów systemu gospodarki odpadami komunalnymi ponoszą samorządy i mieszkańcy**, mimo że nie mają wpływu na projektowanie opakowań ani ilość produktów wprowadzanych na rynek.

W praktyce oznacza to, że:

- zmniejsza się udział kosztów pokrywanych bezpośrednio przez mieszkańców,
- powstają bodźce do ograniczania ilości i masy opakowań,
- system może stać się bardziej przewidywalny finansowo.

GOZ umożliwi stopniowe **zmniejszenie wolumenu odpadów wymagających najdroższych form zagospodarowania**, takich jak spalanie czy składowanie, a tym samym ograniczenie presji kosztowej w systemie. Prewencja, ponowne użycie i wysokiej jakości recykling prowadzą do obniżenia zapotrzebowania na kosztowną infrastrukturę oraz redukcji wydatków operacyjnych w długim okresie^{1,2}.

RAMKA 2.1.3. Długoterminowe zobowiązania w gospodarce odpadami – co powinny wiedzieć samorzady

Decyzje dotyczące infrastruktury odpadowej podejmowane są zazwyczaj w perspektywie kilkunastu lub kilkudziesięciu lat. Dotyczy to zarówno budowy instalacji, jak i wieloletnich umów na zagospodarowanie odpadów. W praktyce oznacza to, że model organizacyjny i finansowy systemu może zostać utrwalony na długi okres, niezależnie od późniejszych zmian regulacyjnych lub rynkowych.

Kontrole Najwyższej Izby Kontroli oraz analizy instytucji europejskich wskazują, że w części przypadków:

- długoterminowe kontrakty na zagospodarowanie frakcji resztkowej mogą ograniczać elastyczność gmin w dostosowywaniu systemu do zmieniających się warunków,
- w sytuacji spadku ilości odpadów lub zmian regulacyjnych (np. wprowadzenia nowych instrumentów finansowych) samorzady mogą być związane wcześniej zawartymi umowami,
- ryzyko finansowe związane z nietrafionymi decyzjami inwestycyjnymi może w istotnym zakresie obciążać budżety gmin.

Z perspektywy finansów publicznych oznacza to, że decyzje inwestycyjne podejmowane bez pełnej analizy długoterminowych trendów (np. poziomów recyklingu czy planowanych zmian systemowych) mogą generować koszty przez wiele lat.

GOZ – poprzez wzmocnienie prewencji, ponownego użycia i recyklingu – w zakresie, w jakim skutecznie ogranicza skalę frakcji resztkowej, może zmniejszać ryzyko nadmiernego uzależnienia systemu od kosztownej infrastruktury wymagającej stałego strumienia odpadów.

Doświadczenia innych państw Unii Europejskiej pokazują, że skutecznie zaprojektowane systemy ROP pozwalają na **przeniesienie znacznej części kosztów z budżetów publicznych na producentów**, stabilizując finanse gmin i ograniczając konieczność podnoszenia opłat dla mieszkańców.^{8,9} W polskich realiach brak tych mechanizmów zwiększa ryzyko dalszego wzrostu kosztów oraz uzależnienia systemu od decyzji inwestycyjnych, które generują wysokie koszty przez dekady.

Z perspektywy finansów publicznych GOZ nie jest więc kosztem, lecz **narzędziem zarządzania ryzykiem ekonomicznym**. Ograniczanie strumienia odpadów, przesuwanie odpowiedzialności finansowej na producentów oraz unikanie przewymiarowanych inwestycji infrastrukturalnych sprzyjają długoterminowej stabilności systemu i zmniejszają ryzyko gwałtownych obciążeń dla samorządów i mieszkańców^{1,11}.

2.2. Luka w nadzorze społecznym nad gospodarką odpadami

Pomimo rosnącego znaczenia gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) dla polityk klimatycznych, zdrowia publicznego i finansów samorządów, w Polsce nadal występuje **istotna luka w narzędziach umożliwiających społeczną kontrolę** realizacji celów GOZ.

W ramach projektu „Zamykamy obieg, otwieramy oczy: strażniczo o GOZ” Polskie Stowarzyszenie Zero Waste postawiło sobie za cel sprawdzenie, czy dostępne są publiczne, spójne i aktualne informacje pozwalające ocenić:

- postęp realizacji kluczowych dokumentów strategicznych,
- wdrażanie instrumentów systemowych, takich jak rozszerzona odpowiedzialność producenta,
- skalę rozwoju infrastruktury zagospodarowania odpadów.

Punktem wyjścia była potrzeba zweryfikowania, czy organizacje społeczne – dysponujące ograniczonymi zasobami – mają realne możliwości monitorowania wdrażania GOZ w oparciu o dane publiczne.

Realizacja dokumentów strategicznych

Luka informacyjna ujawnia się szczególnie wyraźnie w odniesieniu do realizacji dokumentów strategicznych. „**Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym**” stanowi **kluczowy dokument kierunkowy GOZ w Polsce**, przyjęty przez Radę Ministrów w 2019 r. Dokument ten wyznacza działania systemowe i horyzont czasowy transformacji.

W odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej Ministerstwo Rozwoju i Technologii wskazało, że raport podsumowujący realizację Mapy został opracowany w listopadzie 2025 r., jednak na moment udzielania odpowiedzi pozostawał w toku uzgodnień międzyresortowych. Jednocześnie przekazane dane obejmowały stan realizacji działań według informacji na koniec listopada 2023 r.¹²

W praktyce oznacza to, że przez znaczną część okresu obowiązywania dokumentu **brakowało regularnego, publicznie dostępnego mechanizmu raportowania postępów**, który umożliwiłby bieżącą kontrolę społeczną. Z przekazanych informacji wynikało również, że część działań przewidzianych w Mapie drogowej nie została zakończona w zakładanym horyzoncie czasowym, a część pozostawała na etapie przygotowawczym lub nie została jeszcze rozpoczęta. Taki stan realizacji dodatkowo utrudnia ocenę tempa transformacji oraz spójności wdrażania założeń dokumentu.

Instrumenty systemowe – przykład ROP

Analogiczne trudności dotyczą wdrażania instrumentów systemowych, w szczególności rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Pomimo zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej, brak kompleksowego i w pełni wdrożonego modelu ROP utrudnia jednoznaczną ocenę, w jakim stopniu koszty zagospodarowania odpadów opakowaniowych są realnie przenoszone na producentów, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”.¹⁵

Infrastruktura zagospodarowania odpadów

W obszarze infrastruktury do termicznego przekształcania odpadów działania strażnicze wykazały dodatkowe trudności związane **z rozproszeniem danych**. Z odpowiedzi Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wynika, że Fundusz nie posiada pełnego wykazu wszystkich funkcjonujących instalacji termicznego przekształcania odpadów ani instalacji współspalania wraz z ich rzeczywistymi rocznymi mocami przerobowymi.¹⁶

Oznacza to, że w odniesieniu do jednego z najbardziej kapitałochłonnych segmentów systemu **brak jest jednej, publicznej i aktualizowanej bazy danych** umożliwiającej ocenę łącznej skali mocy oraz jej relacji do celów prewencyjnych i recyklingowych GOZ.

Asymetria zasobów

Luka w nadzorze społecznym ma również wymiar strukturalny. Obszarem GOZ zajmuje się w Polsce stosunkowo niewielka liczba organizacji społecznych, które dysponują ograniczonym zapleczem analitycznym i finansowym. W zestawieniu z podmiotami branżowymi oraz instytucjami publicznymi oznacza to wyraźną asymetrię zasobów, co dodatkowo utrudnia systematyczny i pogłębiony monitoring procesów decyzyjnych.

To właśnie ta dysproporcja wzmacnia znaczenie dostępu do informacji publicznej jako podstawowego narzędzia wyrównującego dostęp do wiedzy o funkcjonowaniu systemu.

RAMKA 2.2. Przykład luki w nadzorze społecznym: dostępność danych w wybranym obszarze systemu

Poniższe zestawienie pokazuje lukę w nadzorze społecznym na przykładzie jednego z obszarów systemu gospodarki odpadami; analogiczne problemy z dostępnością i spójnością danych występują również w innych segmentach tego systemu.

Co jest potrzebne do rzetelnego monitoringu	Gdzie dane są gromadzone	Kluczowe ograniczenie
Lista funkcjonujących spalarni i instalacji współspalania	Urzędy marszałkowskie (pozwolenia), BDO	Brak jednej, publicznie dostępnej, zagregowanej listy krajowej
Moc przerobowa instalacji	Pozwolenia, WPGO	Dane publikowane w decyzjach dotyczą głównie mocy projektowych; brak publicznego zestawienia mocy rzeczywistych na poziomie krajowym
Faktyczne ilości spalanych odpadów	BDO	Brak publicznie dostępnego, zagregowanego zestawienia danych na poziomie krajowym
Finansowanie inwestycji	NFOŚiGW, dokumenty programowe	Brak publicznego zestawienia łączącego dane o finansowaniu z mocami i lokalizacją instalacji
Obraz systemu w skali kraju	Dane rozproszone w wielu instytucjach	Brak jednej, centralnej i publicznie dostępnej bazy danych aktualizowanej w sposób systematyczny

Wniosek:

Dane opisane w KPGO odnoszą się natomiast do 2018 r. i ze względu na upływ czasu mają ograniczoną przydatność jako punkt odniesienia dla bieżącej kontroli społecznej.

2.3. Równowaga interesów i przejrzystość jako warunek dobrego rządzenia w GOZ

System gospodarki odpadami łączy interesy wielu podmiotów – administracji rządowej, samorządów, producentów wprowadzających produkty na rynek, operatorów instalacji, firm odpadowych oraz mieszkańców. Każda z tych grup ponosi inne koszty i odpowiada za inny element funkcjonowania systemu. Decyzje podejmowane w obszarze GOZ dotyczą nie tylko kierunków regulacyjnych, lecz także długoterminowych inwestycji oraz sposobu rozłożenia kosztów pomiędzy poszczególne grupy uczestników systemu.

W takim środowisku naturalnie pojawiają się odmienne perspektywy i oczekiwania co do kształtu regulacji oraz priorytetów inwestycyjnych. Z tego względu szczególnego znaczenia nabiera przejrzystość procesu decyzyjnego oraz możliwość społecznej kontroli nad jego przebiegiem.

Szczególnie wrażliwym obszarem pozostaje sposób finansowania systemu gospodarowania odpadami. W debacie publicznej oraz w dokumentach kontrolnych powraca kwestia wdrażania mechanizmów rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), które zgodnie z założeniami GOZ **powinny zwiększać udział producentów w pokrywaniu kosztów zagospodarowania odpadów opakowaniowych.**^{10,13} Z perspektywy samorządów oznacza to utrzymywanie modelu, w którym znacząca część kosztów systemu pozostaje na poziomie lokalnym, przy ograniczonym wpływie gmin na projektowanie opakowań i zapobieganie powstawaniu odpadów.¹³

Również decyzje inwestycyjne – w tym dotyczące infrastruktury do termicznego przekształcania odpadów (ITPO) – **mają charakter wieloletni i wymagają znacznych nakładów finansowych.**¹⁴ Długoterminowy charakter tych decyzji zwiększa znaczenie rzetelnej analizy ich skutków oraz transparentności procesu ich podejmowania, zwłaszcza w kontekście celów prewencyjnych i recyklingowych GOZ.

2.3.1. Czynniki wpływające na kształt decyzji w obszarze GOZ

Na proces stanowienia prawa i podejmowania decyzji w obszarze gospodarki odpadami wpływa kilka czynników strukturalnych. Po pierwsze, **system obejmuje rozbudowaną i wielowątkową regulację** – prawo odpadowe, środowiskowe, finansowe oraz unijne – co utrudnia szybkie i jednoznaczne rozstrzygnięcie sporów interpretacyjnych.

Po drugie, decyzje dotyczą często **znaczących nakładów finansowych** oraz długoterminowych zobowiązań. W takich warunkach większe znaczenie zyskują podmioty dysponujące zapleczem analitycznym, eksperckim i organizacyjnym, co może wpływać na przebieg debaty regulacyjnej.

Istotnym czynnikiem jest również **ograniczona dostępność spójnych i aktualnych danych**, co utrudnia prowadzenie pogłębionej analizy skutków proponowanych rozwiązań oraz ocenę ich zgodności z hierarchią postępowania z odpadami.

2.3.2. Nieformalne etapy procesu legislacyjnego – przykład ROP

Proces legislacyjny w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym **nie ogranicza się wyłącznie do formalnych konsultacji publicznych**. Znacząca część prac nad projektami ustaw oraz rozwiązaniami systemowymi odbywa się na wcześniejszych etapach – **w ramach prac koncepcyjnych, uzgodnień międzyresortowych, analiz eksperckich oraz spotkań roboczych**. Etapy te mają istotne znaczenie dla ostatecznego kształtu regulacji, choć nie zawsze są w pełni widoczne z perspektywy opinii publicznej.

W praktyce oznacza to, że kierunek i zakres projektowanych zmian mogą być w znacznym stopniu kształtowane przed rozpoczęciem formalnych konsultacji. Organizacje społeczne, które nie uczestniczą w tych wczesnych etapach prac, uzyskują dostęp do informacji dopiero w momencie publikacji projektu, kiedy zakres możliwych zmian bywa już ograniczony.

Proces wdrażania ROP jako studium wyzwań legislacyjnych

Wieloletni proces przygotowywania krajowego modelu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) stanowi przykład złożoności reform systemowych w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym. Obowiązek wdrożenia skutecznych mechanizmów ROP wynika z przepisów prawa Unii Europejskiej, w szczególności z dyrektywy ramowej o odpadach, która wskazuje ten instrument jako jedno z kluczowych narzędzi realizacji hierarchii postępowania z odpadami oraz zasady „zanieczyszczający płaci”.

Pomimo jednoznacznych zobowiązań unijnych, proces przygotowania krajowych rozwiązań uległ znaczącemu wydłużeniu. Termin wdrożenia systemowych mechanizmów ROP został przekroczony o ponad dwa lata, a w tym czasie przedstawiano kolejne, różniące się między sobą koncepcje modelu finansowania i organizacji systemu. Zmiany dotyczyły m.in. zakresu odpowiedzialności producentów, sposobu redystrybucji środków, relacji pomiędzy systemem ROP a gminnym systemem gospodarki odpadami oraz roli podmiotów pośredniczących.

Ewolucja założeń – przy braku jednego, spójnego dokumentu systemowego przedstawiającego całościową wizję reformy – utrudniała ocenę kierunku zmian oraz ich zgodności z celami GOZ. W kolejnych etapach prac pojawiały się rozwiązania o odmiennych skutkach finansowych i organizacyjnych, co powodowało niepewność zarówno po stronie samorządów, jak i podmiotów gospodarczych. Do momentu sporządzania niniejszego raportu pełny, kompleksowy system ROP wciąż nie został ostatecznie przyjęty i wdrożony.

Z perspektywy standardów dobrego stanowienia prawa kluczowym wyzwaniem pozostaje przewidywalność i przejrzystość procesu legislacyjnego.

W przypadku ROP zmienność koncepcji oraz brak jednoznacznego harmonogramu wdrożenia ograniczały możliwość długoterminowego planowania i przygotowania się uczestników systemu do nowych obowiązków. Jednocześnie brak ostatecznych przepisów oznacza utrzymywanie dotychczasowego modelu

finansowania, w którym znacząca część kosztów zagospodarowania odpadów opakowaniowych pozostaje na poziomie gminnym.

Opóźnienie wdrożenia ROP ma przy tym wymiar nie tylko regulacyjny, lecz również finansowy. W warunkach braku pełnego mechanizmu przenoszącego koszty na producentów ciężar funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami w dalszym ciągu spoczywa w dużej mierze na samorządach i mieszkańcach. Oznacza to utrzymywanie presji kosztowej w gminnych systemach odpadowych oraz ograniczone możliwości stabilizacji opłat ponoszonych przez gospodarstwa domowe. W praktyce opóźnienia w reformie przekładają się więc na realne konsekwencje budżetowe na poziomie lokalnym.

Przypadek ROP pokazuje, że w reformach o charakterze systemowym równie istotne jak kierunek zmian są stabilność założeń, jasność komunikacji oraz terminowość wdrażania regulacji. Ich brak przekłada się nie tylko na opóźnienia w realizacji celów środowiskowych, lecz także na wzrost niepewności regulacyjnej oraz utrzymywanie obecnych obciążeń finansowych w systemie gospodarki odpadami.

2.3.3. Jak opisane mechanizmy przekładają się na konkretne decyzje

Skutki opisanych wcześniej mechanizmów są widoczne w praktyce stanowienia prawa oraz w tempie wdrażania poszczególnych instrumentów GOZ. W szczególności znaczenie ma **moment, w którym projekt trafia do formalnych konsultacji**, oraz czas przeznaczony na zgłaszanie uwag przez podmioty zewnętrzne.

W praktyce zdarza się, że **projekty istotnych zmian systemowych publikowane są z relatywnie krótkim terminem konsultacji**, co ogranicza możliwość pogłębionej analizy skutków regulacji przez organizacje społeczne i samorządy. Krótki czas na zajęcie stanowiska utrudnia również przeprowadzenie konsultacji wewnętrznych oraz przygotowanie merytorycznych propozycji zmian.

Taka sekwencja działań nie musi wynikać z intencjonalnego ograniczania udziału strony społecznej, lecz może być konsekwencją złożoności procesu legislacyjnego oraz presji harmonogramowej. Niemniej jednak podkreśla ona znaczenie **przejrzystości, odpowiednio długiego czasu konsultacji oraz wczesnego informowania o planowanych zmianach**, które umożliwiają realny udział w kształtowaniu regulacji.

W tym kontekście **szczególnego znaczenia nabiera systematyczny monitoring procesu legislacyjnego prowadzony przez organizacje społeczne, pozwalający na identyfikowanie momentów, w których decyzje mają kluczowy wpływ na kierunek reformy**.

2.3.4. Skutki widoczne w politykach publicznych

Skutki opisanych wcześniej mechanizmów są widoczne w praktyce stanowienia prawa oraz w sposobie procedowania projektów ustaw. W szczególności znaczenie ma moment publikacji projektu oraz organizacja procesu konsultacyjnego, które wpływają na możliwość realnego udziału podmiotów zewnętrznych w kształtowaniu regulacji.

Jednym z najbardziej czytelnych efektów jest **asymetria tempa prac legislacyjnych**: rozwiązania wymagające głębokiej zmiany modelu finansowania

i odpowiedzialności (takie jak rozszerzona odpowiedzialność producenta) są procedowane przez wiele lat, podczas gdy inne zmiany w obszarze gospodarki odpadami wprowadzane są w relatywnie krótkim czasie. Przykładowo, w piśmie Ministerstwa Klimatu i Środowiska z 12 sierpnia 2025 r. (DP-WOPV.0220.94.2021.BB), kierującym do konsultacji publicznych projekt rozporządzenia w sprawie sposobu obliczania poziomu składowania (nr 820 w Wykazie prac legislacyjnych Ministra Klimatu i Środowiska), wyznaczono na zgłaszanie uwag „termin 10 dni od dnia udostępnienia projektu”.¹⁷ Taki horyzont czasowy istotnie ogranicza możliwość przygotowania pogłębionych stanowisk – zwłaszcza przez organizacje społeczne i mniejsze podmioty – i w praktyce zawęża realny udział w procesie konsultacyjnym.

Z perspektywy GOZ oznacza to, że warunki prowadzenia debaty nad rozwiązaniami systemowymi nie zawsze sprzyjają pogłębionej analizie ich długoterminowych skutków finansowych i środowiskowych.

Kolejnym skutkiem jest **fragmentaryczność i niespójność regulacyjna**. Zmiany w prawie odpadowym są często wprowadzane w trybie nowelizacji częściowych, bez jednoczesnego dostosowania instrumentów finansowych, planistycznych i kontrolnych. Utrudnia to ocenę długofalowych skutków przyjmowanych rozwiązań oraz ich zgodności z hierarchią postępowania z odpadami, w której priorytetem jest zapobieganie ich powstawaniu, a nie zagospodarowanie strumienia resztkowego.

W praktyce skutkuje to również **osłabieniem przewidywalności polityk publicznych** dla samorządów i uczestników rynku. Brak jasnego harmonogramu reform systemowych oraz częste zmiany przepisów utrudniają planowanie inwestycji i działań zgodnych z GOZ, jednocześnie zwiększając ryzyko utrwalania rozwiązań, które nie wspierają długoterminowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym.

2.3.5. Znaczenie monitoringu społecznego w ograniczaniu ryzyk decyzyjnych

Monitoring społeczny pełni funkcję mechanizmu korekcyjnego w procesach decyzyjnych dotyczących GOZ. Jego rola nie polega na zastępowaniu administracji publicznej ani na kwestionowaniu legalności podejmowanych działań, lecz na systematycznym uzupełnianiu luk informacyjnych oraz zwiększaniu przejrzystości procesu decyzyjnego.

Działania monitorujące umożliwiają identyfikację rozbieżności pomiędzy deklarowanymi celami polityk publicznych a faktycznym kształtem przyjmowanych rozwiązań. Pozwalają one ocenić, czy decyzje legislacyjne i inwestycyjne sprzyjają ograniczaniu ilości odpadów i wzmocnieniu prewencji, czy też koncentrują się na zarządzaniu skutkami już powstałego strumienia odpadów. Rola organizacji społecznych jako elementu systemu kontroli i jakości rządzenia jest jednoznacznie wskazywana w europejskich standardach dobrego rządzenia i partycypacji.^{18, 19}

Monitoring społeczny sprzyja również wzmocnieniu odpowiedzialności instytucjonalnej poprzez dokumentowanie przebiegu procesów decyzyjnych oraz porządkowanie dostępnych danych, co w dłuższej perspektywie podnosi jakość debaty publicznej.

2.4. Rola organizacji społecznych w ochronie interesu publicznego w obszarze GOZ

Organizacje społeczne odgrywają istotną rolę w ochronie interesu publicznego w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym, **szczególnie w kontekście złożoności regulacyjnej oraz długoterminowych skutków decyzji podejmowanych dziś.** Ich działalność polega na kontroli spójności działań państwa z przyjętymi celami i zobowiązaniami, w tym z hierarchią postępowania z odpadami oraz prawem Unii Europejskiej.

Poprzez monitoring, rzecznictwo i edukację publiczną organizacje społeczne przyczyniają się do ujawniania luk informacyjnych, wskazywania niespójności regulacyjnych oraz wzmacniania udziału obywateli w procesach decyzyjnych. Rola ta jest zakorzeniona w europejskich standardach dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz kontroli społecznej w sprawach środowiskowych.²⁰

3. Jak obecnie funkcjonuje proces decyzyjny w obszarze GOZ w Polsce

Niniejszy rozdział opisuje aktualny sposób funkcjonowania procesów decyzyjnych w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) w Polsce. Jego celem jest przedstawienie mechanizmów, aktorów oraz formalnych i nieformalnych etapów podejmowania decyzji, które w praktyce kształtują kierunki regulacyjne, inwestycyjne i finansowe systemu gospodarowania odpadami. Rozdział nie formułuje ocen ani rekomendacji; stanowi punkt odniesienia dla dalszej analizy działań strażniczych oraz propozycji zmian przedstawionych w kolejnych częściach raportu.

3.1. Wielopoziomowy charakter decyzji w obszarze GOZ

Proces decyzyjny w obszarze GOZ ma charakter wielopoziomowy i rozproszony. Oznacza to, że **decyzje o istotnych skutkach środowiskowych i finansowych nie zapadają w jednym miejscu ani w jednym momencie**, lecz są wynikiem działań podejmowanych na różnych szczeblach administracji publicznej, podlegają innym zasadom prawnym i odrębnym procedurom.

Na poziomie Unii Europejskiej określone są cele ilościowe i jakościowe, ramy prawne oraz horyzonty czasowe transformacji w kierunku GOZ. Poziom krajowy odpowiada za transpozycję prawa unijnego, przygotowanie strategii oraz stworzenie instrumentów regulacyjnych i finansowych. Jednocześnie znaczna część decyzji operacyjnych podejmowana jest na poziomie regionalnym i lokalnym, gdzie kształtowane są dokumenty planistyczne, wydawane pozwolenia oraz organizowany jest system gospodarowania odpadami.

W praktyce oznacza to, że **skutki decyzji odczuwane przez samorządy i mieszkańców są często rezultatem sumy rozproszonych rozstrzygnięć, a nie jednego aktu prawnego czy jednej decyzji administracyjnej**. Taki układ kompetencyjny utrudnia jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności za kierunek rozwoju systemu, a jednocześnie zwiększa znaczenie koordynacji pomiędzy poziomami decyzyjnymi.

3.2. Dokumenty strategiczne i regulacyjne jako przestrzeń faktycznych rozstrzygnięć

Istotną cechą procesów decyzyjnych w obszarze GOZ jest wielość dokumentów, w których zapadają rozstrzygnięcia mające długofalowe konsekwencje. Obejmują one zarówno dokumenty strategiczne, jak i akty prawne oraz instrumenty wykonawcze. W praktyce decyzje kształtujące system są często „rozpisane” na kilka dokumentów i etapów, co utrudnia ich całościową ocenę.

Dokumenty strategiczne pełnią funkcję kierunkową, jednak ich zapisy są następnie konkretyzowane w ustawach, rozporządzeniach, programach finansowych oraz wytycznych operacyjnych. Kluczowe znaczenie ma przy tym etap prac nad założeniami oraz uzgodnień roboczych, które poprzedzają publikację projektów aktów prawnych lub strategii. Na tym etapie zapadają decyzje dotyczące zakresu rozwiązań branych pod uwagę, hierarchii priorytetów oraz sposobu rozłożenia kosztów i odpowiedzialności.

W konsekwencji **dokumenty trafiające do formalnych konsultacji publicznych bywają efektem wcześniejszych kompromisów i uzgodnień, których przebieg i przesłanki nie zawsze są w pełni widoczne dla opinii publicznej.** Formalna procedura konsultacyjna pozostaje ważnym elementem procesu, jednak jej realny wpływ na kształt rozstrzygnięć zależy w dużej mierze od etapu, na którym zostaje uruchomiona.

3.3. Finansowanie publiczne jako czynnik współkształtujący decyzje

Finansowanie publiczne odgrywa istotną rolę w kształtowaniu kierunków rozwoju systemu gospodarowania odpadami i wdrażania GOZ. Programy wsparcia, kryteria naborów oraz harmonogramy finansowania wpływają na to, które rozwiązania są możliwe do realizacji w danym okresie, a które pozostają na etapie deklaracji strategicznych.

W praktyce decyzje dotyczące uruchamiania określonych instrumentów finansowych często poprzedzają zmiany regulacyjne lub przebiegają równolegle z nimi. Powoduje to sytuację, w której kierunki finansowania stają się jednym z głównych czynników determinujących tempo i zakres wdrażania poszczególnych elementów GOZ. Jednocześnie informacje dotyczące przesłanek wyboru priorytetów finansowych oraz ich powiązania z celami strategicznymi nie zawsze są prezentowane w sposób umożliwiający pełną ocenę spójności polityk publicznych.

Z perspektywy doświadczeń Polskiego Stowarzyszenia Zero Waste wyraźnie widoczne jest, że **brak powiązania regulacji produktowych z mechanizmami finansowania systemu odpadowego generuje realne konsekwencje dla samorządów.** Przykładem są jednorazowe e-papierosy – produkty wprowadzane na rynek bez zapewnienia dedykowanego i skutecznego systemu ich zbiórki oraz zagospodarowania. W praktyce oznacza to, że koszty obsługi nowego, trudnego strumienia odpadów ponosi system komunalny (czyli de facto mieszkańcy). Decyzje regulacyjne dotyczące dopuszczania określonych produktów do obrotu mają więc bezpośrednie przełożenie na budżety gmin, nawet jeśli nie towarzyszą im instrumenty zapewniające pokrycie kosztów ich późniejszego przetwarzania.

Z perspektywy systemowej finansowanie nie pełni zatem wyłącznie funkcji wykonawczej wobec strategii, lecz realnie współkształtuje strukturę systemu gospodarki odpadami. **Mechanizmy alokacji środków publicznych oraz sposób organizacji finansowania nowych strumieni odpadów wpływają na decyzje inwestycyjne, organizacyjne i planistyczne** podejmowane przez samorzady i inne podmioty. Analiza procesów decyzyjnych w obszarze GOZ wymaga zatem uwzględnienia nie tylko zapisów dokumentów strategicznych i ustaw, lecz także praktycznych rozwiązań finansowych, które warunkują ich rzeczywistą skuteczność.

4. Kontekst prawny i instytucjonalny GOZ w Polsce

4.1. Podstawy prawne GOZ w UE i Polsce

Gospodarka o obiegu zamkniętym w Polsce jest osadzona w wielopoziomowym systemie prawnym, którego **fundament stanowią regulacje Unii Europejskiej**. Polski system gospodarki odpadami nie funkcjonuje autonomicznie – jego kształt oraz kierunek zmian są bezpośrednio determinowane przez zobowiązania wynikające z prawa unijnego, w szczególności z dyrektywy ramowej o odpadach 2008/98/WE oraz tzw. pakietu odpadowego z 2018 r. (w tym dyrektywy 2018/851 zmieniającej dyrektywę ramową).²¹ Regulacje te określają m.in. cele w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, ograniczania składowania oraz wzmacniają zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta jako kluczowego instrumentu realizacji transformacji w kierunku GOZ.

Centralnym elementem tego systemu jest **hierarchia postępowania z odpadami**, ustanowiona w art. 4 dyrektywy ramowej o odpadach. Określa ona kolejność działań, w której najwyższy priorytet ma zapobieganie powstawaniu odpadów, następnie przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne formy odzysku (w tym odzysk energii), a dopiero na końcu unieszkodliwianie, w szczególności składowanie. Hierarchia ta ma charakter normatywny – państwa członkowskie są zobowiązane do stosowania jej jako zasady przy projektowaniu polityk i systemów gospodarowania odpadami.

W debacie eksperckiej funkcjonuje również rozszerzona wersja hierarchii, rozwijana m.in. przez Zero Waste Europe, która jeszcze silniej akcentuje znaczenie działań prewencyjnych, systemów ponownego użycia, naprawy i ponownego napełniania jako kluczowych elementów gospodarki o obiegu zamkniętym. Ujęcie to stanowi rozwinięcie podejścia unijnego i podkreśla, że skuteczna transformacja wymaga przesunięcia punktu ciężkości z zarządzania odpadami na zapobieganie ich powstawaniu oraz wydłużanie cyklu życia produktów.²²

Warto podkreślić, że hierarchia postępowania z odpadami nie jest jedynie deklaracją kierunkową, lecz zasadą, która powinna znajdować odzwierciedlenie w instrumentach finansowych, regulacyjnych i inwestycyjnych. W praktyce oznacza to, że rozwój infrastruktury zagospodarowującej frakcję resztkową powinien być każdorazowo oceniany w kontekście jego wpływu na realizację celów prewencyjnych i recyklingowych oraz długoterminowych zobowiązań klimatycznych.

Na poziomie krajowym podstawy prawne GOZ wynikają przede wszystkim z ustawy o odpadach, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Przepisy te są systematycznie nowelizowane w związku z koniecznością implementacji prawa unijnego, jednak tempo i zakres zmian nie zawsze pozostają spójne z harmonogramem wynikającym z zobowiązań europejskich. Dodatkowo istotną rolę odgrywają krajowe i wojewódzkie plany gospodarki odpadami, które przekładają cele strategiczne na poziom operacyjny i inwestycyjny.

Z perspektywy praktycznej analiza zgodności działań publicznych z GOZ powinna uwzględniać ocenę, czy proponowane rozwiązania wzmacniają działania prewencyjne, naprawę i recykling, czy też koncentrują się przede wszystkim na

zagospodarowaniu odpadów już wytworzonych. Rozróżnienie to ma zasadnicze znaczenie zarówno dla osiągnięcia celów klimatycznych, jak i dla stabilności finansowej systemu gospodarki odpadami w długim okresie.

4.2. Obowiązki państwa wynikające z prawa unijnego

Państwo członkowskie Unii Europejskiej jest zobowiązane nie tylko do formalnej implementacji dyrektyw, lecz także do zapewnienia ich skuteczności. W kontekście GOZ oznacza to **konieczność wprowadzenia rozwiązań, które realnie umożliwią osiągnięcie poziomów recyklingu określonych w prawie unijnym oraz stopniowe ograniczanie składowania odpadów**. Opóźnienia w implementacji lub przyjęcie rozwiązań o ograniczonej skuteczności mogą prowadzić do postępowań naruszeniowych przed Komisją Europejską oraz do sankcji finansowych.

Obowiązek państwa obejmuje również **zapewnienie przejrzystego systemu monitorowania i raportowania danych**. Dane dotyczące poziomów recyklingu, ilości wytwarzanych odpadów w tym konkretnych danych o jednorazowych e-papierosach, są podstawą oceny postępów w transformacji w kierunku GOZ. Brak spójnych, łatwo dostępnych i aktualnych informacji utrudnia nie tylko kontrolę społeczną, lecz także racjonalne planowanie polityk publicznych..

Z punktu widzenia organizacji społecznych oraz samorządów odwołanie się do zobowiązań unijnych stanowi istotne narzędzie argumentacyjne. Wskazanie, że dane rozwiązanie nie tylko jest pożądane środowiskowo, lecz także wynika z obowiązku prawnego, wzmacnia jego legitymizację w debacie publicznej.

4.3. Rola kluczowych instytucji publicznych

System instytucjonalny GOZ w Polsce ma charakter rozproszony. Odpowiedzialność za jego funkcjonowanie jest podzielona pomiędzy kilka resortów, instytucji finansujących oraz jednostek samorządu terytorialnego. Ministerstwo Klimatu i Środowiska odgrywa rolę wiodącą w przygotowywaniu projektów ustaw i koordynowaniu polityki odpadowej. Jednocześnie Ministerstwo Rozwoju i Technologii odpowiada za elementy związane z polityką gospodarczą, a Ministerstwo Zdrowia uczestniczy w regulacjach dotyczących produktów o szczególnym znaczeniu dla zdrowia publicznego, takich jak jednorazowe e-papierosy.

Istotnym podmiotem w systemie jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który poprzez programy finansowania inwestycji współkształtuje kierunki rozwoju infrastruktury odpadowej. Kryteria naborów, poziom dofinansowania oraz zakres wspieranych technologii wpływają bezpośrednio na decyzje podejmowane przez samorzady.

Samorzady gminne odpowiadają natomiast za organizację systemu odbioru odpadów komunalnych, przeprowadzanie przetargów oraz zawieranie umów na ich zagospodarowanie. Decyzje podejmowane na poziomie lokalnym – w tym te dotyczące długości kontraktów czy wyboru technologii – mają konsekwencje finansowe i środowiskowe sięgające kilkunastu lub kilkudziesięciu lat.

Z uwagi na rozproszenie kompetencji monitoring społeczny powinien obejmować zarówno proces legislacyjny na poziomie krajowym, jak i decyzje finansowe oraz planistyczne podejmowane w regionach i gminach. Analiza jednego z tych poziomów bez uwzględnienia pozostałych może prowadzić do niepełnego obrazu systemu.

5. Działania rzecznicze i strażnicze w praktyce

Polskie Stowarzyszenie Zero Waste prowadzi działania strażnicze i rzecznicze w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym, obejmujące **monitoring legislacyjny, analizę dokumentów strategicznych i projektów ustaw, składanie wniosków o dostęp do informacji publicznej oraz aktywny udział w konsultacjach publicznych i spotkaniach z przedstawicielami administracji rządowej oraz samorządowej**. Działania te mają na celu nie tylko reagowanie na już przyjęte rozwiązania, lecz przede wszystkim identyfikowanie ryzyk systemowych na wczesnym etapie procesu decyzyjnego.

Monitoring legislacyjny prowadzony przez PSZW w trakcie trwania projektu, pozwolił na prowadzenie systematycznych działań, obejmujących analizę projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących m.in. systemu kaucyjnego, rozszerzonej odpowiedzialności producenta, regulacji związanych z zakazem sprzedaży i importu jednorazowych e-papierosów oraz inwestycji infrastrukturalnych – instalacji termicznego przetwarzania odpadów. W przypadku systemu kaucyjnego Stowarzyszenie na bieżąco śledziło kolejne propozycje zmian w ustawie z dnia 3 lipca 2023 r., identyfikując te w zakresie modelu organizacyjnego, który dotyczył postulatu wyjęcia z systemu wielorazowego szkła. Przygotowywane stanowiska były przekazywane zarówno administracji publicznej, jak i mediom, co pozwalało utrzymać temat w debacie publicznej i zwiększać przejrzystość procesu legislacyjnego.

W obszarze rozszerzonej odpowiedzialności producenta PSZW analizowało kolejne koncepcje reformy, zwracając uwagę na konsekwencje finansowe dla samorządów oraz na zgodność proponowanych rozwiązań z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Działania obejmowały udział w konsultacjach publicznych oraz dialog z decydentami na poziomie ministerialnym.

Istotnym elementem działalności strażniczej są również **wnioski o dostęp do informacji publicznej**, składane w celu uzyskania danych dotyczących planowanych inwestycji, prognoz ilości odpadów czy przesłanek wyboru określonych kierunków finansowania. Narzędzie to było wykorzystywane m.in. w kontekście planów rozbudowy infrastruktury do termicznego przekształcania odpadów, gdzie analiza dostępnych dokumentów pozwalała ocenić zgodność projektów z celami prewencyjnymi i recyklingowymi GOZ.

PSZW angażowało się również w działania dotyczące jednorazowych e-papierosów jako produktu generującego trudny do zagospodarowania strumień odpadów. Stowarzyszenie prowadziło **działania edukacyjne i rzecznicze, wskazując na brak systemowych rozwiązań zapewniających bezpieczną zbiórkę i przetwarzanie tych produktów oraz na konsekwencje finansowe dla systemu komunalnego**. W tym obszarze działania obejmowały współpracę z innymi organizacjami społecznymi oraz kontakt z kluczowymi instytucjami: Ministerstwem Klimatu i Środowiska, Ministerstwem Zdrowia, Ministerstwem Finansów czy biurem Rzecznika Praw Dziecka, jak również udział w posiedzeniach komisji sejmowych.

Charakter działań PSZW ma wymiar zarówno ekspercki, jak i systemowy. Obejmuje on analizę przepisów i dokumentów, komunikację publiczną oraz bezpośredni dialog z instytucjami odpowiedzialnymi za kształtowanie polityki odpadowej. Dzięki

temu możliwe jest identyfikowanie potencjalnych niejasności, luk regulacyjnych czy niespójności między celami strategicznymi a proponowanymi rozwiązaniami operacyjnymi jeszcze przed ich utrwaleniem w systemie prawnym.

W praktyce działania te wzmacniają przejrzystość procesu decyzyjnego oraz umożliwiają włączanie perspektywy interesu publicznego do debat, które często koncentrują się na aspektach technicznych lub finansowych. Monitoring i rzecznictwo stanowią tym samym integralny element systemu GOZ, wspierając jego spójność i długoterminową stabilność.

6. System kaucyjny – case study działań strażniczych i rzeczniczych

6.1. Punkt wyjścia: brak systemu kaucyjnego i „zamrożona” ustawa

W momencie rozpoczęcia intensywnych działań rzeczniczych przez Polskie Stowarzyszenie Zero Waste system kaucyjny w Polsce pozostawał rozwiązaniem deklarowanym przez decydentów, lecz niewdrożonym w praktyce. Mimo wieloletnich zapowiedzi oraz rosnącej liczby państw UE posiadających skuteczne systemy kaucyjne, Polska nie posiadała mechanizmu umożliwiającego selektywną zbiórkę opakowań po napojach na poziomie odpowiadającym celom unijnym.

Kontekst polityczny był złożony. Z jednej strony rząd deklarował wolę implementacji dyrektyw unijnych i podnoszenia poziomów recyklingu, z drugiej – **projekt ustawy o systemie kaucyjnym przez długi czas pozostawał w tzw. „zamrażarce legislacyjnej”.** Oznaczało to formalne procedowanie projektu bez realnego postępu. W przestrzeni publicznej pojawiały się sprzeczne sygnały dotyczące modelu systemu, jego operatorów, zakresu objętych opakowań oraz relacji pomiędzy systemem kaucyjnym a gminnym systemem zbiórki odpadów.

W debacie wyraźnie zarysowały się linie konfliktu interesów. Część producentów napojów oraz sieci handlowych opowiadała się za rozwiązaniami korzystnymi z punktu widzenia kosztów operacyjnych i kontroli nad systemem. Samorządy podnosiły obawy dotyczące wpływu systemu kaucyjnego na dochody ze sprzedaży surowców wtórnych oraz stabilność finansową gminnych systemów gospodarki odpadami. Organizacje społeczne, w tym PSZW, koncentrowały się na skuteczności środowiskowej systemu, jego zgodności z zasadą rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz przejrzystości finansowania.

Dla Polskiego Stowarzyszenia Zero Waste system kaucyjny był nie tylko jednym z instrumentów GOZ, lecz również testem zdolności państwa do wprowadzenia rozwiązania systemowego, które realnie przenosi część odpowiedzialności finansowej na producentów i ogranicza ilość opakowań trafiających do strumienia odpadów komunalnych oraz do środowiska.

6.2. Monitoring procesu legislacyjnego

Działania PSZW w obszarze systemu kaucyjnego miały charakter długofalowy i systematyczny. Monitoring obejmował zarówno etap prac rządowych (projekty ustaw, uzgodnienia międzyresortowe, konsultacje publiczne), jak i etap parlamentarny (posiedzenia komisji, poprawki, stanowiska klubów parlamentarnych).

Szczególną uwagę poświęcano identyfikowaniu momentów decyzyjnych, czyli takich etapów procesu legislacyjnego, w których możliwe było realne oddziaływanie na kształt przepisów. Do momentów tych należały m.in. publikacja projektu ustawy, zakończenie konsultacji publicznych, wniesienie autopoprawek rządowych czy prace w komisjach sejmowych. PSZW analizowało uzasadnienia projektów, oceny skutków regulacji oraz stanowiska zgłaszane przez interesariuszy.

Monitoring nie ograniczał się do biernej obserwacji. **Każda istotna zmiana projektu była analizowana pod kątem jej zgodności z celami GOZ oraz potencjalnych**

konsekwencji finansowych dla samorządów i mieszkańców. W przypadkach, w których projekt odbiegał od standardów skutecznych systemów kaucyjnych funkcjonujących w innych państwach UE, Stowarzyszenie przygotowywało stanowiska eksperckie oraz przekazywało je decydom i mediom.

Istotnym elementem działań było również dokumentowanie opóźnień oraz niespójności w procesie legislacyjnym. **Publiczne wskazywanie na brak postępów w pracach nad ustawą zwiększało presję polityczną i utrzymywało temat w debacie publicznej.**

6.3. Działania rzecznicze i presja społeczna

Równoległe do monitoringu legislacyjnego PSZW prowadziło intensywne działania rzecznicze. Obejmowały one kontakt z mediami, organizowanie konferencji prasowych, publikację analiz oraz aktywne uczestnictwo w debacie publicznej. Stowarzyszenie regularnie komentowało kolejne etapy prac nad ustawą w mediach ogólnopolskich, wskazując na znaczenie systemu kaucyjnego dla realizacji celów recyklingowych i ograniczania zaśmiecenia środowiska.

Jednym z narzędzi presji społecznej była petycja w sprawie wprowadzenia systemu kaucyjnego, podpisana przez kilkanaście tysięcy obywateli i przekazana przedstawicielom rządu. Działanie to miało na celu nie tylko wyrażenie poparcia społecznego dla rozwiązania, lecz również pokazanie, że temat wykracza poza wąskie grono ekspertów branżowych.

PSZW prowadziło również bezpośredni dialog z Ministerstwem Klimatu i Środowiska oraz parlamentarzystami. Spotkania z decydentami służyły prezentowaniu analiz i argumentów opartych na danych, a także wskazywaniu ryzyk związanych z opóźnianiem wdrożenia systemu. Współpraca z innymi organizacjami w ramach Koalicji GOZ pozwoliła na wypracowanie wspólnych stanowisk i wzmocnienie przekazu.

W rezultacie temat systemu kaucyjnego powrócił na agendę polityczną, a prace legislacyjne zostały odblokowane. Z perspektywy PSZW był to przykład skutecznego połączenia monitoringu, presji medialnej i dialogu instytucjonalnego.

6.4 Proces legislacyjny nie zakończył się wraz z przyjęciem ustawy

Przyjęcie nowelizacji wprowadzającej system kaucyjny od 2025 r. nie oznaczało zakończenia procesu legislacyjnego ani stabilizacji przyjętych rozwiązań. Już po uchwaleniu ustawy w przestrzeni publicznej pojawiły się propozycje dalszych zmian, w tym postulaty ograniczenia zakresu systemu poprzez wyłączenie z niego szkła wielorazowego. Propozycje te były formułowane przez część przedstawicieli branży rozlewniczej i uzasadniane względami organizacyjnymi oraz kosztowymi.

Z perspektywy Polskiego Stowarzyszenia Zero Waste takie zmiany oznaczały istotne osłabienie systemu, który w założeniu powinien wzmacniać modele ponownego użycia i wspierać najbardziej pożądane z punktu widzenia hierarchii postępowania z odpadami rozwiązania. Wyłączenie szkła wielorazowego z systemu kaucyjnego to prosta droga do ograniczenia bodźców wspierających opakowania zwrotne i w praktyce zmniejszać ambicję środowiskową przyjętej regulacji.

Dzięki wsparciu z grantu Funduszu Wujców PSZW mogło kontynuować działania strażnicze po uchwaleniu ustawy. Obejmowały one analizę propozycji nowelizacji,

monitoring stanowisk prezentowanych przez poszczególne środowiska branżowe, udział w spotkaniach komisji sejmowych oraz komunikację publiczną wskazującą na konsekwencje proponowanych zmian. Działania te miały na celu zapewnienie, że przyjęte rozwiązania nie zostaną stopniowo osłabione w toku kolejnych nowelizacji.

Doświadczenie to pokazuje, że wprowadzenie ustawy nie zamyka procesu kształtowania polityki publicznej. System kaucyjny, podobnie jak inne instrumenty GOZ, pozostaje przedmiotem dalszych debat i potencjalnych korekt. Oznacza to, że monitoring społeczny musi mieć charakter ciągły. Nawet po formalnym przyjęciu regulacji różne podmioty mogą podejmować próby modyfikacji jej zakresu lub mechanizmów działania, co w praktyce może prowadzić do stopniowego demontażu kluczowych elementów systemu.

Z perspektywy działań strażniczych jest to istotna lekcja: skuteczność rzecznictwa nie kończy się na etapie uchwalenia ustawy. Utrzymanie integralności i ambicji środowiskowej przyjętych rozwiązań wymaga dalszego monitorowania procesu legislacyjnego, analizy kolejnych projektów zmian oraz reagowania na próby ograniczania zakresu systemu.

6.5. Wnioski z systemu kaucyjnego dla innych NGO

Doświadczenie związane z systemem kaucyjnym pozwala sformułować kilka kluczowych wniosków istotnych dla organizacji prowadzących działania strażnicze i rzecznicze. Po pierwsze, skuteczność działań wymaga konsekwencji i długoterminowego zaangażowania. Proces legislacyjny może trwać latami, a chwilowe „zamrożenie” projektu nie oznacza jego definitywnego porzucenia. Jednocześnie przyjęcie ustawy nie oznacza zakończenia procesu – kolejne nowelizacje mogą istotnie modyfikować zakres i ambicję pierwotnie przyjętych rozwiązań.

Po drugie, kluczowe znaczenie ma łączenie argumentacji środowiskowej z argumentacją finansową i prawną. W debacie dotyczącej systemów takich jak system kaucyjny **argumenty ekologiczne muszą być uzupełniane analizą kosztów, skutków dla samorządów oraz zgodności z prawem unijnym**. Tylko takie podejście pozwala skutecznie uczestniczyć w dyskusji, która często koncentruje się na aspektach ekonomicznych i organizacyjnych.

Po trzecie, istotne jest budowanie koalicji i wzmacnianie wspólnego głosu organizacji społecznych. Wspólne stanowiska zwiększają wiarygodność oraz siłę oddziaływania, a także pozwalają rozkładać ciężar analizy i monitoringu na kilka podmiotów. PSZW powołało Koalicję GOZ, którą obecnie tworzy 15 organizacji pozarządowych z całej Polski. Współpraca ta umożliwia systematyczne reagowanie zarówno na projekty nowych regulacji, jak i na propozycje zmian w już przyjętych przepisach.

Doświadczenie systemu kaucyjnego pokazuje również, że działania strażnicze nie kończą się na etapie uchwalenia ustawy. Utrzymanie integralności i skuteczności przyjętych rozwiązań wymaga dalszego monitorowania procesu legislacyjnego oraz reagowania na propozycje zmian, które mogą stopniowo osłabiać system. **Model działań zastosowany przy systemie kaucyjnym – obejmujący monitoring, analizę dokumentów, presję medialną oraz dialog z decydentami – może być replikowany w innych obszarach GOZ**, takich jak regulacje produktowe czy decyzje inwestycyjne w systemie gospodarki odpadami.

7. Inne obszar działań strażniczych i rzeczniczych GOZ

7.1. Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta (ROP)

Rozszerzona odpowiedzialność producenta stanowi jeden z kluczowych, a zarazem najbardziej spornych elementów transformacji w kierunku GOZ. Pomimo jednoznacznych zobowiązań wynikających z prawa unijnego, **w Polsce przez wiele lat brakowało kompleksowego modelu ROP, który zapewniałby realne pokrycie kosztów zagospodarowania odpadów opakowaniowych przez producentów.**

Z perspektywy PSZW głównym wyzwaniem jest rozbieżność pomiędzy deklarowanymi celami a projektowanymi rozwiązaniami finansowymi. Część propozycji legislacyjnych nie gwarantowała pełnego przeniesienia kosztów na wprowadzających produkty na rynek, co mogłoby utrwalić obecny model finansowania systemu przez mieszkańców.

Działania Stowarzyszenia obejmują analizę kolejnych koncepcji ROP, udział w konsultacjach oraz publiczne wskazywanie na konieczność zgodności systemu z zasadą „zanieczyszczający płaci”. **Wyzwanie dla NGO polega na wysokim stopniu techniczności regulacji oraz asymetrii zasobów pomiędzy organizacjami społecznymi a podmiotami branżowymi.**

7.2. Spalarnie odpadów

Rozwój infrastruktury do termicznego przekształcania odpadów stanowi obszar budzący istotne kontrowersje. Z perspektywy GOZ spalanie znajduje się niżej w hierarchii postępowania z odpadami niż recykling i prewencja. W webinarze z ekspertami, przedstawiciel PSZW wskazuje, że **nadmierna rozbudowa mocy spalania może utrudniać osiągnięcie wyższych poziomów recyklingu oraz generować długoterminowe zobowiązania finansowe dla samorządów.**²³

Stowarzyszenie wspiera grupy lokalne sprzeciwiające się budowie nowych instalacji, dostarczając analiz prawnych i argumentów systemowych. **Działania te nie polegają na głównie na ocenie ich zgodności z celami GOZ.**

Rola PSZW w tym obszarze polega przede wszystkim na zapewnieniu dostępu do informacji oraz na wprowadzaniu do debaty lokalnej argumentów opartych na danych, a nie wyłącznie na emocjach.

7.3. Jednorazowe e-papierosy

Jednorazowe e-papierosy stanowią przykład **produktu problemowego, który generuje trudny do zagospodarowania strumień odpadów zawierających tworzywa sztuczne, metale oraz elementy elektroniczne.** W Polsce **brakuje kompleksowych regulacji ograniczających import i wprowadzanie tego typu produktów na rynek, a system ich zbiórki i recyklingu w zasadzie nie istnieje.** W tym obszarze szczególne znaczenie ma połączenie argumentacji środowiskowej z argumentacją zdrowotną. Produkt ten generuje nie tylko odpady problemowe, lecz także ryzyka dla zdrowia publicznego, co rozszerza zakres instytucji odpowiedzialnych za regulacje.

PSZW zaangażowało się w działania edukacyjne i rzecznicze na rzecz wprowadzenia zakazu sprzedaży jednorazowych e-papierosów oraz wzmocnienia odpowiedzialności producentów. Jednym z działań była organizacja debaty eksperckiej w formacie online, podczas której poruszono kwestie środowiskowe, zdrowotne i finansowe związane z brakiem zakazu sprzedaży jednorazowych e-papierosów w Polsce.²⁴ Działania te były prowadzone również we współpracy z innymi podmiotami w ramach inicjatyw takich jak Koalicja Polska bez Jednorazowych e-papierosów. W ramach współpracy stworzona została strona internetowa **Polska bez jednorazowych e-papierosów**, prowadzone są cykliczne spotkania zespołu, podejmowane interwencje na poziomie administracji publicznej (regularna korespondencja z resortami środowiska, zdrowia i finansów).

8. Problemy systemowe we wdrażaniu GOZ

Doświadczenia związane z monitoringiem i rzecznictwem w obszarze systemu kaucyjnego, a także innych instrumentów gospodarki o obiegu zamkniętym, pozwalają zidentyfikować problemy o charakterze systemowym, które wykraczają poza pojedyncze projekty ustaw czy decyzje administracyjne. Analiza procesu legislacyjnego oraz działań instytucji publicznych wskazuje, że trudności we wdrażaniu GOZ w Polsce nie wynikają wyłącznie z braku regulacji, lecz z głębszych uwarunkowań strukturalnych.

8.1. Wpływ lobbingu i asymetria zasobów

Jednym z istotnych czynników kształtujących tempo i kierunek zmian w obszarze GOZ jest wpływ interesów branżowych na proces legislacyjny. W przypadku systemu kaucyjnego wielokrotnie obserwowaliśmy sytuacje, w których kluczowe rozstrzygnięcia dotyczące modelu organizacyjnego, zakresu objętych opakowań czy podziału kosztów były przedmiotem intensywnej negocjacji pomiędzy administracją publiczną a przedstawicielami sektora prywatnego.

Z perspektywy Polskiego Stowarzyszenia Zero Waste **problem nie polega na samym fakcie uczestnictwa podmiotów gospodarczych w procesie konsultacyjnym, lecz na asymetrii zasobów.** Podmioty branżowe dysponują zapleczem prawnym, eksperckim i finansowym, które umożliwia im stałą obecność w procesie legislacyjnym oraz szybkie reagowanie na zmiany projektów ustaw. Organizacje społeczne, działające w znacznie bardziej ograniczonych warunkach finansowych, nie zawsze mają możliwość utrzymywania porównywalnego poziomu zaangażowania.

W praktyce oznacza to, że argumenty dotyczące kosztów wdrożenia, ryzyka dla rynku czy obciążeń administracyjnych pojawiają się w debacie wcześniej i częściej niż argumenty odnoszące się do długoterminowych korzyści środowiskowych i społecznych. W przypadku systemu kaucyjnego skutkowało to m.in. opóźnieniami oraz modyfikacjami projektów, które w opinii PSZW osłabiały pierwotne ambicje środowiskowe.

Działania strażnicze PSZW pozwoliły ujawniać te napięcia i wprowadzać do debaty element równoważący – oparty na analizie danych, porównaniach międzynarodowych oraz konsekwencjach finansowych dla samorządów i mieszkańców. **Bez tego komponentu proces decyzyjny może zostać zdominowany przez krótkoterminową logikę kosztową.**

8.2. Brak realnego priorytetu politycznego

Kolejnym problemem systemowym jest rozbieżność pomiędzy deklaracjami politycznymi a realnym tempem prac legislacyjnych. W dokumentach strategicznych GOZ jest przedstawiany jako element transformacji klimatycznej i modernizacji gospodarki. W praktyce jednak wiele kluczowych instrumentów – w tym system kaucyjny czy rozszerzona odpowiedzialność producenta – było przez długi czas procedowanych w sposób niespójny i rozciągnięty w czasie.

Z doświadczeń PSZW wynika, że **brak wyraźnego priorytetu politycznego przekłada się na przeciągające się konsultacje, zmiany koncepcji oraz brak jednoznacznych harmonogramów wdrożeniowych.** W przypadku systemu kaucyjnego okres

„zamrożenia” projektu ustawy był czytelnym sygnałem, że temat nie znajduje się w centrum agendy decyzyjnej, mimo zobowiązań unijnych i rosnącej presji środowiskowej.

Brak realnego priorytetu ma również wymiar finansowy. Jeżeli instrumenty GOZ nie są traktowane jako kluczowy element polityki publicznej, nie otrzymują adekwatnego wsparcia instytucjonalnego ani organizacyjnego. Skutkuje to sytuacją, w której wdrażanie systemowych rozwiązań zależy w dużej mierze od presji społecznej oraz aktywności organizacji pozarządowych.

Z perspektywy systemowej oznacza to, że **transformacja w kierunku GOZ jest bardziej reaktywna niż planowa**. Zamiast konsekwentnej realizacji długoterminowej strategii obserwujemy działania podejmowane pod presją terminów unijnych lub bieżącej debaty publicznej.

8.3. Niespójność polityk publicznych i brak koordynacji międzyresortowej

Wdrażanie GOZ wymaga koordynacji pomiędzy różnymi obszarami polityki publicznej: środowiskową, gospodarczą, zdrowotną, finansową oraz przemysłową. W praktyce proces ten często przebiega w sposób fragmentaryczny. Projekty legislacyjne przygotowywane są w różnych resortach, a ich wzajemne oddziaływanie nie zawsze jest analizowane w sposób całościowy.

Przykład systemu kaucyjnego pokazuje, że skuteczne wdrożenie wymaga ścisłej współpracy pomiędzy Ministerstwem Klimatu i Środowiska, resortem finansów, samorządami oraz podmiotami odpowiedzialnymi za nadzór nad rynkiem. Brak jasnego podziału kompetencji lub rozbieżne priorytety poszczególnych instytucji mogą prowadzić do opóźnień i niejasności interpretacyjnych.

Analogiczne problemy widoczne są w obszarze jednorazowych e-papierosów, gdzie kwestie środowiskowe krzyżują się z regulacjami dotyczącymi zdrowia publicznego, oraz w przypadku ROP, który łączy politykę odpadową z mechanizmami finansowymi i zasadami konkurencji.

Z perspektywy PSZW brak spójnej koordynacji międzyresortowej prowadzi do sytuacji, w której instrumenty GOZ są projektowane w oderwaniu od siebie. **System kaucyjny, ROP, regulacje dotyczące jednorazowych e-papierosów oraz decyzje inwestycyjne dotyczące instalacji termicznego przetwarzania odpadów powinny być elementami jednej, konsekwentnej strategii.**

8.4. Wnioski systemowe

Analiza działań w obszarze systemu kaucyjnego oraz innych instrumentów GOZ prowadzi do wniosku, że **kluczowe bariery mają charakter strukturalny, a nie wyłącznie techniczny**. Wpływ interesów branżowych, brak stabilnego priorytetu politycznego oraz niespójność instytucjonalna tworzą środowisko, w którym nawet dobrze zaprojektowane rozwiązania mogą być opóźniane lub osłabiane.

Dla organizacji społecznych oznacza to konieczność prowadzenia działań nie tylko na poziomie pojedynczych projektów ustaw, lecz także na poziomie systemowym – poprzez monitorowanie koordynacji międzyresortowej, analizę spójności dokumentów strategicznych oraz stałe przypomnianie o zobowiązaniach wynikających z prawa unijnego.

Z perspektywy długoterminowej wdrażanie GOZ nie jest wyłącznie kwestią technicznej poprawy systemu gospodarki odpadami. Jest to test zdolności do planowania strategicznego oraz umiejętności równoważenia interesów gospodarczych z interesem publicznym i środowiskowym.

9. Narzędzia działań strażniczych i rzeczniczych w obszarze GOZ – co działa w praktyce

Rozdział ten przedstawia praktyczne narzędzia do monitorowania i analizowania procesów decyzyjnych w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym.

Część ta ma charakter operacyjny: koncentruje się na tym, **jak działać w oparciu o dostępne instrumenty prawne i instytucjonalne**, a także jakie są ich realne możliwości i ograniczenia.

9.1. Monitoring procesów legislacyjnych – zakres i podstawowe działania

Działania strażnicze w obszarze GOZ powinny opierać się na systematycznym śledzeniu procesów decyzyjnych i konsekwentnym porównywaniu dokumentów w czasie. Celem monitoringu jest uchwycenie kierunku zmian: tego, jak deklarowane cele GOZ przekładają się na projekty aktów prawnych, harmonogramy działań i decyzje instytucji publicznych.

Monitoring w wersji minimum obejmuje w szczególności: przegląd **wyказu prac legislacyjnych Rady Ministrów** oraz stron **Rządowego Centrum Legislacji**, analizę projektów ustaw i rozporządzeń pod kątem ich spójności z hierarchią postępowania z odpadami, a także śledzenie realizacji kluczowych dokumentów strategicznych. W praktyce istotne jest również wychwytywanie nowelizacji „cząstkowych” wprowadzanych etapami, które pojedynczo mogą wydawać się neutralne, ale w ujęciu łącznym zmieniają logikę systemu.

Ważnym elementem monitoringu jest odróżnianie faktów (np. treści projektu, dat, zakresu zmian) od wniosków analitycznych oraz jasne wskazywanie, gdzie dostępne dane są niepełne. Monitoring nie zastępuje kontroli instytucjonalnej ani działań stricte prawnych; **stanowi narzędzie do identyfikowania luk informacyjnych, niespójności i obszarów wymagających doprecyzowania lub publicznej debaty.**

9.2. Dostęp do informacji publicznej jako kluczowe narzędzie działań strażniczych

Dostęp do informacji publicznej (DIP) stanowi jedno z podstawowych narzędzi działań strażniczych prowadzonych przez organizacje społeczne w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym. W praktyce umożliwia on pozyskiwanie informacji, które nie są publikowane w sposób systematyczny, a które mają istotne znaczenie dla oceny kierunków polityk publicznych, finansowania oraz decyzji inwestycyjnych.

Doświadczenia projektu, zwłaszcza przypadek działań w obszarze jednorazowych e-papierosów, gdzie duży wysiłek włożono w zmapowanie kluczowych interesariuszy po stronie administracji publicznej, pokazują, że **DIP jest narzędziem skutecznym przede wszystkim w sytuacjach, gdy monitoring dotyczy konkretnych decyzji, dokumentów lub procesów**, a nie ogólnych deklaracji. Jednocześnie jego wykorzystanie wymaga znajomości podstawowych zasad proceduralnych oraz świadomości ograniczeń wynikających z przepisów prawa.

9.2.1. Podstawy formalne dostępu do informacji publicznej

Prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu i obejmuje dostęp do informacji o sprawach publicznych, wytwarzanych lub posiadanych przez podmioty zobowiązane. W kontekście działań strażniczych w obszarze GOZ oznacza to możliwość żądania m.in. dokumentów, danych, zestawień, decyzji administracyjnych, umów oraz informacji o sposobie realizacji zadań publicznych.

Do udzielania informacji publicznej zobowiązane są w szczególności:

- organy administracji rządowej i samorządowej,
- państwowe i samorządowe osoby prawne,
- podmioty realizujące zadania publiczne lub dysponujące środkami publicznymi.

Jednocześnie prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego.

Odmowa udostępnienia informacji może nastąpić m.in. ze względu na ochronę informacji niejawnych, tajemnic ustawowo chronionych lub prywatność osób fizycznych. W praktyce oznacza to, że część informacji – zwłaszcza o charakterze roboczym lub wewnętrznym – może być udostępniana w formie ograniczonej lub zanonimizowanej.

Ważne: w ramach DIP nie można skutecznie żądać tworzenia nowych analiz, opinii czy prognoz. Przedmiotem wniosku powinna być informacja istniejąca w momencie jego złożenia. Można również domagać się udostępnienia informacji przetworzonej (np. zestawień, wyciągów lub agregacji danych), jednak wyłącznie w przypadku wykazania, że jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

9.2.2. Procedura uzyskania informacji – jak to wygląda w praktyce

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej może zostać złożony w formie pisemnej, elektronicznej lub ustnej. W praktyce działań strażniczych najczęściej wykorzystywane są formy pisemne i elektroniczne, które pozwalają na zachowanie dowodu złożenia wniosku oraz udokumentowanie faktu jego wniesienia.

Wniosek można złożyć:

- za pośrednictwem poczty elektronicznej,
- przez platformę ePUAP,
- przez platformę e-Doręczenia,
- pisemnie (pocztą tradycyjną lub osobiście),
- poprzez formularz w Biuletynie Informacji Publicznej (jeśli instytucja taki udostępnia).

Ustawowy termin udostępnienia informacji wynosi **14 dni** od dnia złożenia wniosku. W przypadku, gdy informacja nie może zostać udostępniona w tym terminie, instytucja ma obowiązek poinformować wnioskodawcę o przyczynach opóźnienia oraz wskazać nowy termin, nie dłuższy niż **2 miesiące**.

W praktyce działań strażniczych często spotykane są następujące sytuacje:

- udostępnienie informacji w pełnym zakresie,
- udostępnienie informacji częściowej,
- przedłużenie terminu odpowiedzi,
- brak odpowiedzi w ustawowym terminie.

Każda z tych sytuacji stanowi **odrębny sygnał analityczny**, który może być istotny z punktu widzenia monitoringu.

Zakres informacji możliwych do uzyskania w ramach dostępu do informacji publicznej oraz związane z nim ograniczenia zostały omówione w kolejnym podrozdziale.

9.3. Od monitoringu do działań rzeczniczych

Pozyskanie informacji publicznej lub analiza projektu legislacyjnego nie stanowi celu samego w sobie. Kluczowe znaczenie ma sposób wykorzystania zebranych danych – zarówno w dialogu z instytucjami publicznymi, jak i w komunikacji publicznej. Działania rzecznicze powinny wynikać z analizy dokumentów, a nie jedynie z reakcji na bieżące deklaracje.

W praktyce działania oparte na monitoringu mogą przyjmować kilka form. Po pierwsze, możliwe jest kierowanie do instytucji publicznych doprecyzowujących pytań lub stanowisk odnoszących się do uzyskanych informacji. Pozwala to ustalić, czy określone rozwiązania mają charakter przejściowy, czy wpisują się w długofalową koncepcję regulacyjną, a także czy istnieją dodatkowe analizy, które nie zostały publicznie udostępnione.

Po drugie, zebrane informacje mogą stanowić podstawę do przedstawienia opinii w toku konsultacji publicznych. W takim przypadku szczególne znaczenie ma **odwoływanie się do konkretnych przepisów, harmonogramów oraz danych liczbowych**, co zwiększa przejrzystość stanowiska i umożliwia jego odniesienie do rzeczywistego przedmiotu regulacji.

Po trzecie, dane uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej mogą zostać wykorzystane do opracowania syntetycznych analiz kierowanych do innych organizacji, samorządów lub mediów. Celem takich materiałów nie jest formułowanie jednoznacznych ocen, lecz uporządkowanie informacji i wskazanie obszarów wymagających dalszej obserwacji.

Z perspektywy skuteczności działań kluczowe znaczenie ma moment ich podjęcia. **Interwencja na wczesnym etapie prac koncepcyjnych – przed formalnym skierowaniem projektu do konsultacji – często ma większy potencjał wpływu niż reakcja na projekt już w zaawansowanej fazie procedowania.** Analiza kalendarza legislacyjnego oraz etapów uzgodnień międzyresortowych pozwala lepiej ocenić, kiedy działania rzecznicze mogą mieć charakter realnie kształtujący, a kiedy będą miały przede wszystkim znaczenie dokumentujące.

W działaniach rzeczniczych szczególne znaczenie ma również hierarchizacja informacji. **Nie każda rozbieżność ma charakter systemowy**, a nie każde opóźnienie oznacza zmianę kierunku polityki publicznej. Rzecznictwo oparte na monitoringu powinno jasno oddzielać fakty od wniosków analitycznych, wskazywać ograniczenia dostępnych danych oraz unikać nadinterpretacji pojedynczych przykładów.

9.4. Spotkania z instytucjami i konsultacje – znaczenie i ograniczenia

Kontakt z instytucjami publicznymi – w formie spotkań roboczych, konsultacji, wysłuchań czy korespondencji – stanowi naturalne uzupełnienie monitoringu i analizy

dokumentów. W praktyce działania strażnicze rzadko ograniczają się do wymiany pism; często wymagają bezpośredniego doprecyzowania stanowisk oraz interpretacji projektowanych rozwiązań.

Spotkania robocze pełnią funkcję informacyjną i wyjaśniającą. Pozwalają ustalić, czy określone rozwiązania mają charakter przejściowy, czy wpisują się w długofalową koncepcję regulacyjną. Dają również możliwość weryfikacji, czy instytucja dysponuje dodatkowymi analizami, które nie zostały opublikowane.

Jednocześnie należy mieć świadomość ograniczeń tego instrumentu. Spotkania nie mają charakteru formalnego etapu legislacyjnego i nie zastępują konsultacji publicznych. Informacje uzyskane w ich trakcie mogą mieć charakter wstępny lub roboczy, dlatego wymagają każdorazowego odniesienia do oficjalnych dokumentów i opublikowanych wersji projektów.

Konsultacje publiczne pozostają podstawowym, sformalizowanym mechanizmem udziału strony społecznej w procesie stanowienia prawa. Ich znaczenie zależy jednak od kilku czynników: czasu przeznaczanego na zgłaszanie uwag, przejrzystości uzasadnienia projektu oraz zakresu rzeczywistego otwarcia na modyfikacje. W praktyce konsultacje niejednokrotnie dotyczą projektów znajdujących się na zaawansowanym etapie prac koncepcyjnych, co może ograniczać możliwość wprowadzania zmian o charakterze systemowym.

W ujęciu przyjętym w niniejszym raporcie kontakt z instytucjami nie jest postrzegany jako alternatywa wobec działań strażniczych, lecz jako ich rozwinięcie. **Rzetelna analiza danych powinna poprzedzać dialog z instytucją i stanowić jego podstawę, a nie opierać się wyłącznie na informacjach przekazywanych w trakcie spotkań.**

Spotkania z przedstawicielami instytucji publicznych oraz udział w konsultacjach publicznych stanowią uzupełniający element działań strażniczych prowadzonych przez organizacje społeczne w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym. W praktyce ich rola i znaczenie są zróżnicowane i silnie zależne od etapu procesu decyzyjnego, formuły spotkania oraz zakresu kompetencji uczestniczących podmiotów.

Z perspektywy działań strażniczych spotkania i konsultacje nie pełnią funkcji narzędzi kontrolnych w ścisłym znaczeniu, lecz stanowią przestrzeń wymiany informacji, doprecyzowania stanowisk oraz konfrontowania danych i założeń wykorzystywanych w procesach decyzyjnych. Ich znaczenie ujawnia się szczególnie wtedy, gdy są osadzone w szerszym procesie monitoringu i oparte na wcześniej zebranych informacjach.

9.5. Skuteczność i ograniczenia działań strażniczych

Skuteczność działań strażniczych w obszarze GOZ nie powinna być oceniana wyłącznie przez pryzmat bezpośrednich zmian w projektach ustaw lub rozporządzeń. W wielu przypadkach ich znaczenie polega na ujawnieniu informacji, uporządkowaniu danych oraz wprowadzeniu do debaty publicznej argumentów opartych na dokumentach i faktach.

Doświadczenia z realizacji działań w obszarze systemu kaucyjnego, czy jednorazowych e-papierosów pokazują, że wpływ organizacji społecznych ma często charakter pośredni i rozłożony w czasie. Interwencje podejmowane na określonym etapie procesu legislacyjnego mogą nie prowadzić do natychmiastowych

modyfikacji projektu, lecz stanowią element dokumentujący przebieg prac oraz sposób uzasadniania przyjmowanych rozwiązań. W dłuższej perspektywie tworzy to materiał analityczny umożliwiający ocenę spójności polityk publicznych.

Istotnym ograniczeniem pozostaje kontekst instytucjonalny i proceduralny. Tempo prac legislacyjnych, zakres dostępnych informacji oraz etap zaawansowania projektu wpływają na realny zakres oddziaływania strony społecznej. **Nie każdy moment procesu decyzyjnego daje równą możliwość wpływu**, a działania podejmowane na późnym etapie często mają przede wszystkim znaczenie porządkujące i archiwizujące.

Ograniczenia te nie oznaczają braku sensu działań strażniczych. Przeciwnie – wskazują, że ich rola polega przede wszystkim na wzmacnianiu przejrzystości procesu decyzyjnego oraz budowaniu publicznego zapisu argumentów odnoszących się do kierunku transformacji w stronę gospodarki o obiegu zamkniętym. W tym ujęciu skuteczność należy rozumieć jako zwiększanie jakości debaty i dostępności informacji, a nie wyłącznie jako bezpośredni wpływ legislacyjny.

Działania rzecznicze PSZW podejmowane w ramach projektu były ściśle powiązane z wynikami monitoringu dokumentów, procesów decyzyjnych oraz informacji pozyskiwanych w trybie dostępu do informacji publicznej. Rzecznictwo nie stanowiło odrębnego etapu działań, lecz było konsekwencją analizy zebranych danych oraz zidentyfikowanych luk informacyjnych i niespójności.

W praktyce działania rzecznicze miały charakter **reaktywny i kontekstowy** – były podejmowane w odpowiedzi na konkretne informacje, decyzje lub etapy procesów decyzyjnych, a nie jako stała, niezależna aktywność. Ich zakres i intensywność były uzależnione od rodzaju dostępnych danych oraz od stopnia przejrzystości analizowanego procesu.

W takim rozumieniu działania strażnicze stanowią element porządkujący i dokumentujący proces decyzyjny, tworząc podstawę do dalszej analizy kierunku zmian w systemie gospodarki o obiegu zamkniętym.

10. Wykorzystanie doświadczeń projektu w działaniach innych organizacji społecznych

We wcześniejszych rozdziałach przedstawiliśmy diagnozę systemowych uwarunkowań wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) w Polsce oraz opis praktyki działań strażniczych i rzeczniczych prowadzonych w ramach projektu. Niniejszy rozdział ma charakter syntetyczny i przekłada te doświadczenia na poziom możliwy do wykorzystania przez inne organizacje społeczne. Nie stanowi on instrukcji postępowania ani zamkniętego katalogu dobrych praktyk, lecz uporządkowanie wniosków, które mogą zostać zaadaptowane w różnych kontekstach – zarówno ogólnokrajowych, jak i lokalnych.

10.1. Monitoring jako fundament działań

Doświadczenia projektu pokazują, że kluczowym elementem działań strażniczych nie jest intensywność pojedynczych interwencji, lecz ich **systematyczność**. Monitoring dokumentów strategicznych, projektów ustaw, decyzji finansowych oraz informacji publikowanych przez instytucje publiczne pozwala stopniowo rekonstruować logikę procesów decyzyjnych i identyfikować momenty o szczególnym znaczeniu dla kierunku zmian.

W praktyce oznacza to, że nawet organizacja dysponująca ograniczonymi zasobami może prowadzić skuteczne działania, jeśli zawęzi zakres obserwacji do wybranego obszaru – na przykład jednego instrumentu systemowego, procesu legislacyjnego lub segmentu infrastruktury. **Takie ukierunkowanie zmniejsza ryzyko rozproszenia działań i pozwala utrzymać wysoki poziom merytoryczny analiz.**

10.2. Dostęp do informacji publicznej jako narzędzie porządkowania systemu

Szczegółowe omówienie podstaw prawnych oraz praktyki stosowania dostępu do informacji publicznej zostało przedstawione w rozdziale 9. W niniejszym miejscu istotne jest podkreślenie jego znaczenia systemowego.

Doświadczenia projektu pokazują, że dostęp do informacji publicznej pełni funkcję wykraczającą poza samo pozyskiwanie dokumentów czy danych liczbowych. W praktyce stanowi on narzędzie pozwalające identyfikować luki informacyjne, rozproszenie kompetencji oraz brak spójnych mechanizmów raportowania w obszarze GOZ.

Odpowiedzi instytucji – w tym informacje o braku określonych danych, ich nieagregowaniu lub rozproszeniu pomiędzy różnymi podmiotami – są same w sobie materiałem analitycznym. **Pokazują bowiem rzeczywiste możliwości społecznej kontroli systemu oraz zakres przejrzystości procesów decyzyjnych.**

W tym ujęciu dostęp do informacji publicznej nie jest wyłącznie narzędziem proceduralnym, lecz elementem wzmacniającym odpowiedzialność instytucjonalną. Pozwala on nie tylko weryfikować pojedyncze decyzje, ale także oceniać, czy system jako całość zapewnia warunki do rzetelnego monitorowania realizacji celów gospodarki o obiegu zamkniętym.

10.3. Łączenie perspektyw: środowiskowej, finansowej i prawnej

W obszarze GOZ argumentacja oparta wyłącznie na celach środowiskowych okazuje się niewystarczająca w debacie, w której istotną rolę odgrywają kwestie kosztów, stabilności systemu oraz zobowiązań prawnych. Doświadczenia projektu wskazują, że skuteczniejsze jest łączenie trzech wymiarów: konsekwencji środowiskowych, skutków finansowych dla samorządów i mieszkańców oraz obowiązków wynikających z prawa Unii Europejskiej i krajowych regulacji.

Takie podejście porządkuje dyskusję i ogranicza ryzyko uproszczeń, a jednocześnie wzmacnia wiarygodność organizacji społecznych jako partnera merytorycznego w dialogu z administracją publiczną.

10.4. Edukacja publiczna jako element stabilizacji zmiany

Edukacja publiczna nie zastępuje działań strażniczych, lecz je wzmacnia.

W praktyce oznacza to przekładanie złożonych procesów legislacyjnych i finansowych na język zrozumiały dla mieszkańców oraz lokalnych decydentów. Często wystarczające są formy oparte na wiedzy eksperckiej i bieżącej analizie: komentarze do projektów ustaw, wyjaśnianie mechanizmów finansowania czy wskazywanie długoterminowych konsekwencji decyzji inwestycyjnych.

W kontekście GOZ edukacja publiczna pełni szczególną rolę wtedy, gdy pomaga zrozumieć różnice między zapobieganiem powstawaniu odpadów, recyklingiem a zagospodarowaniem frakcji reszkowej oraz pokazuje, jak te wybory przekładają się na koszty i cele środowiskowe.

RAMKA 10.1. Model działań strażniczych w 5 krokach – doświadczenie z projektu

Na podstawie doświadczeń z projektu można wyróżnić powtarzalną sekwencję działań, która okazała się skuteczna niezależnie od analizowanego obszaru:

1. **Identyfikacja luki informacyjnej lub obszaru ryzyka systemowego** (np. brak danych, opóźnienia we wdrażaniu instrumentu, niespójność dokumentów).
2. **Analiza dokumentów i źródeł publicznych** (projekty ustaw, strategie, programy finansowe, odpowiedzi instytucji).
3. **Uzupełnienie braków poprzez dostęp do informacji publicznej** (precyzyjne pytania dotyczące istniejących dokumentów lub danych liczbowych).
4. **Ocena konsekwencji systemowych** (środowiskowych, finansowych, instytucjonalnych).
5. **Działanie rzecznicze oparte na danych** (stanowisko, spotkanie, komunikat – z wyraźnym rozróżnieniem faktów i wniosków).

Model ten nie gwarantuje zmiany decyzji, lecz zwiększa przejrzystość procesu oraz jakość debaty publicznej, a w dłuższej perspektywie wzmacnia odpowiedzialność instytucjonalną.

10.5. Współpraca jako odpowiedź na asymetrię zasobów

Działania strażnicze w obszarze GOZ prowadzone są w warunkach wyraźnej asymetrii zasobów pomiędzy organizacjami społecznymi a podmiotami branżowymi i instytucjami publicznymi. W praktyce jednym ze sposobów ograniczania tej dysproporcji jest współpraca między organizacjami: wymiana informacji, uzgadnianie stanowisk oraz wspólne reagowanie w kluczowych momentach procesu legislacyjnego.

Współdziałanie nie musi mieć charakteru formalnej koalicji. Równie istotne bywa nieformalne dzielenie się analizami i doświadczeniami, które pozwala unikać powielania pracy i szybciej identyfikować zmiany w otoczeniu regulacyjnym.

10.6. Realistyczne oczekiwania i znaczenie rzetelności

Doświadczenia projektu pokazują, że działania strażnicze i rzecznicze rzadko przynoszą natychmiastową zmianę decyzji. Ich znaczenie częściej ujawnia się w poprawie przejrzystości procesów, ujawnianiu luk informacyjnych oraz porządkowaniu debaty publicznej.

Z tego względu **kluczowe jest zachowanie wysokiego standardu rzetelności: wyraźne rozróżnianie faktów od wniosków analitycznych, wskazywanie ograniczeń danych oraz unikanie nadmiernych uogólnień**. Takie podejście wzmacnia wiarygodność organizacji społecznych i pozwala prowadzić dialog z instytucjami w oparciu o wspólne odniesienie do danych i dokumentów.

W warunkach złożonego i rozproszonego systemu gospodarki odpadami działania strażnicze nie zastępują instytucji publicznych, lecz pełnią funkcję stabilizującą – zwiększają przejrzystość, porządkują debatę i wzmacniają odpowiedzialność decyzyjną. W tym sensie stanowią trwały element równoważenia interesów w obszarze GOZ.

11. Podsumowanie

Przeprowadzone w ramach projektu działania strażnicze i rzecznicze Polskiego Stowarzyszenia Zero Waste pokazują, że **transformacja w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym nie jest procesem wyłącznie administracyjnym**. Jest to **proces głęboko polityczny i systemowy**, w którym ścierają się różne wizje rozwoju, odmienne modele finansowania oraz interesy wielu grup uczestniczących w systemie gospodarowania odpadami.

Najważniejszym wnioskiem płynącym z doświadczeń PSZW jest to, że **skuteczność instrumentów GOZ zależy nie tylko od ich formalnego przyjęcia, lecz od jakości procesu ich projektowania, przejrzystości wdrażania oraz konsekwentnego monitorowania po wejściu w życie**. Studium przypadku systemu kaucyjnego pokazało, że **presja społeczna i konsekwentne działania eksperckie mogą doprowadzić do odblokowania procesu legislacyjnego**. Jednocześnie doświadczenie to potwierdziło, że uchwalenie ustawy nie kończy debaty – system wymaga dalszego monitoringu, ponieważ jego zakres i ambicja mogą być przedmiotem kolejnych prób modyfikacji. Analogiczne wyzwania widoczne są w obszarze rozszerzonej odpowiedzialności producenta, gdzie opóźnienia legislacyjne mają bezpośrednie konsekwencje finansowe dla samorządów i mieszkańców.

Raport pokazuje również, że w systemie GOZ **występuje strukturalna asymetria zasobów pomiędzy podmiotami gospodarczymi a organizacjami społecznymi**. Podmioty branżowe dysponują rozbudowanym zapleczem eksperckim, analitycznym i finansowym, podczas gdy organizacje społeczne działają w warunkach ograniczonych zasobów. W tej sytuacji rola NGO polega nie na zastępowaniu administracji publicznej, lecz na równoważeniu wpływu silniejszych interesów poprzez wprowadzanie do debaty perspektywy interesu publicznego, długoterminowych zobowiązań klimatycznych oraz zasad wynikających z prawa unijnego, w tym hierarchii postępowania z odpadami i zasady „zanieczyszczający płaci”.

Doświadczenia projektu jednoznacznie wskazują również na kluczowe znaczenie dostępu do informacji publicznej. **Rozproszenie danych, brak centralnych i aktualnych zestawień dotyczących infrastruktury czy finansowania oraz ograniczona przejrzystość wczesnych etapów prac legislacyjnych utrudniają społeczną kontrolę nad kierunkiem rozwoju systemu**. Wnioski o dostęp do informacji publicznej, analiza dokumentów strategicznych oraz systematyczne porządkowanie danych okazały się podstawowymi narzędziami umożliwiającymi prowadzenie rzetelnego monitoringu. Bez przejrzystości nie jest możliwe ani świadome uczestnictwo obywateli w debacie, ani ocena spójności polityk publicznych z deklarowanymi celami GOZ.

Istotnym elementem działań PSZW była także **edukacja publiczna**. Pokazanie związku pomiędzy decyzjami regulacyjnymi a kosztami ponoszonymi przez mieszkańców, wpływem na zdrowie publiczne czy realizacją celów klimatycznych pozwala przenieść dyskusję z poziomu technicznego na poziom zrozumiały dla szerszego grona odbiorców. **Edukacja wzmacnia społeczne zaplecze dla reform systemowych oraz zwiększa odporność systemu na rozwiązania krótkoterminowe**, które mogą być korzystne dla wybranych grup, lecz nie służą interesowi publicznemu w długiej perspektywie.

Perspektywa dalszych działań strażniczych i rzeczniczych w obszarze GOZ pozostaje aktualna i wymagająca. **Przed Polską stoją wyzwania związane z pełnym wdrożeniem rozszerzonej odpowiedzialności producenta, monitorowaniem funkcjonowania systemu kaucyjnego, oceną zasadności rozwoju infrastruktury do termicznego przekształcania odpadów oraz regulacjami dotyczącymi produktów generujących problemowe strumienie odpadów, takich jak jednorazowe e-papierosy.** Każdy z tych obszarów wymaga nie tylko analizy prawnej, lecz także oceny skutków finansowych i środowiskowych w długim horyzoncie czasowym.

Raport potwierdza, że monitoring społeczny nie jest dodatkiem do systemu GOZ, lecz jego integralnym elementem. W warunkach złożoności regulacyjnej, wielopoziomowości decyzji i silnej presji interesów gospodarczych obecność aktywnych organizacji społecznych zwiększa przejrzystość procesów decyzyjnych, poprawia jakość debaty publicznej oraz sprzyja podejmowaniu decyzji zgodnych z długoterminowym interesem publicznym. Kontynuacja i wzmacnianie takich działań stanowi jeden z warunków realnej, a nie deklaratywnej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce.

PRZYPISY

- [1] European Commission, *Circular Economy Action Plan*, 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0098>
- [2] European Environment Agency (EEA), *Assessing the climate mitigation potential of circular economy*, Briefing, 2026. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/assessing-the-climate-mitigation-potential-of-circular-economy>
- [3] International Aluminium Institute / European Aluminium, *Environmental Profile Report*.
<https://european-aluminium.eu/resource-hub/environmental-profile-report/>
- [4] PlasticsEurope, *Eco-profiles of plastics and related intermediates*. <https://plasticseurope.org/sustainability/circularity/life-cycle-thinking/eco-profiles-set/>
- [5] European Environment Agency (EEA), *Reaching 2030's residual municipal waste target – why recycling is not enough*, Briefing No 02/2022, 2022.
- [6] World Health Organization (WHO) Regional Office for Europe, *Waste and human health: Evidence and needs*, 2015.
- [7] European Environment Agency (EEA), *Air quality in Europe – 2023 report*, 2023.
- [8] World Health Organization (WHO), *Environmental health inequalities in Europe*, 2019.
<https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289054157>
- [9] European Commission, Joint Research Centre (JRC), *Circular economy and health: opportunities and risks*, Science for Policy Report, 2018.
- [10] Najwyższa Izba Kontroli, *Porażka w gospodarowaniu odpadami – Polska może nie osiągnąć unijnych celów*, 25.03.2025; *NIK o wdrażaniu gospodarki o obiegu zamkniętym*, 01.07.2025.
- [11] European Court of Auditors, *Special Report 17/2023: Circular economy – Slow transition by Member States despite EU action*, 2023. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-17/SR-2023-17_EN.pdf
- [12] Ministerstwo Rozwoju i Technologii – odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej dot. realizacji „Mapy drogowej GOZ”, 2025.
- [13] PortalSamorzadowy.pl, *ROP i system kaucyjny. Polska spóźniona, gminy płacą*.

- [14] WNP.pl, *Spalarnia odpadów w Opolu. Koszt inwestycji przekroczył 600 mln zł.*
- [15] Dyrektywa 2008/98/WE w sprawie odpadów (art. 8 i 8a – ROP).
- [16] Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej dot. infrastruktury ITPO, 2025.
- [17] Ministerstwo Klimatu i Środowiska, pismo DP-WOPV.0220.94.2021.BB z 12.08.2025 r., „Prośba o przedstawienie stanowiska do projektu rozporządzenia (...) w sprawie sposobu obliczania poziomu składowania (nr 820 w Wykazie prac legislacyjnych Ministra Klimatu i Środowiska)” – zapis: „uwagi (...) proszę zgłaszać w terminie 10 dni od dnia udostępnienia projektu”, załącznik „0_820-skierowanie-do-konsultacji-publicznych.docx”, publikacja: Portalkomunalny.pl, https://portalkomunalny.pl/wp-content/uploads/2025/08/0_820-skierowanie-do-konsultacji-publicznych.docx
- [18] Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making*, 2017.
- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168070180e
- [19] European Commission, *Strengthening the Role of Civil Society in Environmental Governance*, Staff Working Document.
- [20] United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*, 1998.
- <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>
- [21] European Parliament and Council of the European Union, Directive (EU) 2018/851 amending Directive 2008/98/EC on waste, 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851>
- [22] Zero Waste Europe, *A Zero Waste Hierarchy for Europe*, 2019. <https://zerowasteurope.eu/2019/05/a-zero-waste-hierarchy-for-europe/>
- [23] Polskie Stowarzyszenie Zero Waste, Webinar dotyczący infrastruktury termicznego przekształcania odpadów (nagranie online), 2024. <https://www.youtube.com/watch?v=TMRMvMD6kNk&t=1744s>
- [24] Polskie Stowarzyszenie Zero Waste, Webinar dotyczący jednorazowych e-papierosów (nagranie online), 2024. <https://www.youtube.com/watch?v=dyJ1sis6EoU>

Polskie Stowarzyszenie Zero Waste

<https://zero-waste.pl/>
kontakt@zero-waste.pl



Warszawa 2026