



L. Dz. IBK 60/03/09/2025

Warszawa, 3 września 2025 r.

Szanowna Pani  
Anita Sowińska  
Podsekretarz Stanu  
Ministerstwo Klimatu i Środowiska

**Dotyczy:** konsultacje publiczne do projektu ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych UC100, opublikowanej na stronach Rządowego Centrum Legislacji 13 sierpnia 2025 r.

Szanowna Pani Minister,

działając w imieniu Izby Branży Komunalnej („IBK”), z entuzjazmem przyjmujemy sam fakt opublikowania projektu nowej ustawy UC100, regulującej system rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Z satysfakcją dostrzegamy, że projekt UC100 uwzględnia branżę gospodarki odpadami w katalogu beneficjentów systemu. Należy jednak zauważyć, że rozwiązanie to nie stanowi jednak przywileju, lecz oczywistą konsekwencję funkcjonowania rynku, albowiem bez udziału gmin i przedsiębiorstw gospodarki odpadami system ROP nie miałby możliwości realnego wdrożenia.

IBK jest ogólnopolską organizacją samorządną i niezależną, zrzeszającą pracodawców szeroko pojętej gospodarki odpadami. Kontynuując działalność Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami, IBK skutecznie reprezentuje interesy polskich firm branżowych, opiniując projekty ustaw i rozporządzeń oraz zabiegając o ich zgodność z realiami branżowymi oraz przepisami prawa. Naszą misją jest ochrona praw przedsiębiorców z reprezentowanego sektora. Z tego względu stanowisko IBK w zakresie UC100 ma charakter szczególny, albowiem reprezentujemy podmioty, które na co dzień realizują zadania związane z odbiorem, transportem, zagospodarowaniem i recyklingiem odpadów opakowaniowych, a więc są bezpośrednimi wykonawcami obowiązków, które ustawodawca planuje sfinansować w ramach nowego systemu ROP. To właśnie praktyczna perspektywa naszych członków pozwala zweryfikować, czy projektowane rozwiązania są realne do wdrożenia, spójne z obowiązującymi przepisami oraz czy zapewniają stabilność i transparentność systemu w długim okresie.

Wobec powyższego, pragniemy zauważyć, że projekt w obecnym kształcie pozostawia szereg kwestii nieprecyzyjnych i niedookreślonych, zwłaszcza w obszarze mechanizmów finansowania, zasad redystrybucji środków oraz zabezpieczenia transparentności i przewidywalności systemu. Jako organizacja obecna od ponad dwudziestu lat w procesie legislacyjnym, jesteśmy otwarci na dialog i gotowi do aktywnej współpracy przy dopracowaniu rozwiązań. Naszym celem jest wsparcie Ministerstwa w stworzeniu systemu, który będzie jednocześnie zgodny z prawem unijnym, wykonalny w praktyce i stabilny dla wszystkich interesariuszy.



W odpowiedzi na opublikowany projekt przedstawiamy propozycje rozwiązań, które powinny stanowić ramy regulacyjne dla systemu ROP. Zważywszy na fakt, że na konsultacje tak fundamentalnej ustawy przewidziano jedynie 21 dni, co trudno uznać za proporcjonalne wobec skali i znaczenia proponowanych zmian, daliśmy wszelkich starań, aby w tak krótkim czasie przedstawić możliwie spójne i konstruktywne rozwiązania. Nasze propozycje mają charakter ramowy, pokazują kierunek i mechanizmy, które mogą zostać bezpośrednio wykorzystane w pracach nad projektem. Oczywiście pozostajemy gotowi do ich rozwinięcia i uzupełnienia na kolejnych etapach.

#### A. GŁÓWNE POSTULATY IBK

1. **Jasne zdefiniowanie kosztów ROP z uwzględnieniem zasady kosztu netto, wraz z wprowadzeniem roli Administratora systemu jako podmiotu obsługi administracyjno-finansowej (zmiana roli NFOŚiGW i nadanie mu uprawnień w sposób zgodny z modelem "Sprawiedliwy ROP")** tj. pobór zaliczek, rozliczenie roczne, publikacje danych referencyjnych oraz wypłaty według obiektywnych kryteriów ustawowych, bez uznaniowych umów. Dzięki temu producenci finansują rzeczywiste koszty proporcjonalnie do mas i rodzaju opakowań, a mechanizm pozostaje weryfikowalny dla uczestników dla rynku. IBK nie sprzeciwia się rozwiązaniu zgodnemu z modelem "Sprawiedliwy ROP" organizacje odzysku mogą pozostać w systemie i pełnić funkcję reprezentowania producentów, będąc kontynuatorami ich działalności, jako organizacje odpowiedzialności producentów.
2. **Wprowadzenie mechanizmów w zakresie prawa i postępowania administracyjnego, w celu realizacji zasad konstytucyjnych, zamiast uznaniowych umów, kryteria i terminy wprost w ustawie, podobnie jak stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.** Gwarantuje to równe traktowanie i odporność na niekontrolowalną arbitralność.
3. **Dwustopniowy model „Prognoza - Bilans”** polegający na corocznej Prognozie finansowej kosztów ROP *ex ante* publikowanej przez Administratora jako jawny punkt odniesienia do zaliczek oraz Bilans rzeczywistych kosztów *ex post* z korektą nadpłat i dopłat. Rozwiązanie to zapewnia przewidywalność dla producentów, przedsiębiorców i samorządów oraz sprzęga wysokość zaliczek z realnymi kosztami systemu.
4. **Zakres i jawność danych** - większość dokumentów związanych z systemem - ogólnodostępna, a dane z Prognoz finansowych uznane w sposób wyraźny za informację publiczną, dla pełnej weryfikowalności przez wszystkich uczestników rynku.
5. **Rada ROP przy MKiŚ** - ciało opiniotawczo-doradcze z udziałem samorządów, branży gospodarki odpadami, producentów, recyklerów, NFOŚiGW i organizacji ekologicznych. Zapewnia to stały dialog i przejrzystość procesu regulacyjnego. Przewidzieliśmy również zasady podejmowania uchwał.
6. **Baza opakowań IOS-PIB jako fundament ekomodulacji** (kategorie materiałowe, recyklowalność, substancje utrudniające przetwarzanie) - z obowiązkową, coroczną aktualizacją z uwzględnieniem dostosowywania (w przyszłości) do unijnych aktów delegowanych.
7. **Skierowanie środków ROP do mieszkańców** ustawowe przypisanie środków trafiających do gmin wyłącznie na obniżenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dla namacalnego efektu społecznego i zgodności z zasadą „zanieczyszczający płaci” a nie „mieszkaniec płaci”.



8. **Nacisk na kryteria w zamówieniach** - obligatoryjne włączenie efektywności ekologicznej i wyników odzysku do kryteriów oceny ofert na odbiór i zagospodarowanie odpadów; równoległe, doprecyzowanie wprost w zakresie konieczności uwzględniania przychodów z surowców w ofertach (DPR/EDPR). Rekomendujemy także wprowadzenie Kodeksu dobrych praktyk przetargów publikowanych przez Prezesa UZP po opinii MKiŚ.
9. **Ochrona równowagi kontraktowej** - dodanie do ustawy Prawo zamówień publicznych klauzuli abuzywnej zakazującej nakładania na wykonawców sankcji za nieosiągnięcie poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia; obowiązek ten spoczywa na gminach; system ROP powinien motywować gminy do wyboru podmiotów z lepszymi instalacjami i kryteriami prośrodowiskowymi, co zwiększa wolumen surowca dla producentów.
10. **System kaucyjny** - wnosimy o **wykreślenie rozdziału o systemie kaucyjnym** w obecnym kształcie, z uwagi na jego wysokie koszty organizacyjne i ryzyko destabilizacji gminnych systemów oraz rynku surowców wtórnych; priorytetem powinno być wzmocnienie selektywnej zbiórki i przejrzystego ROP, a następnie rozważenie sensowności wdrożenia systemu kaucyjnego w Polsce, a co najmniej, o usunięcie z ustawy o odpadach zwolnienia z konieczności uzyskiwania zezwolenia na zbieranie, zwłaszcza w obecnej formie. Zwolnienie z zezwoleń w aktualnym kształcie prowadzi bowiem do szeregu zagrożeń, w tym bezpieczeństwa obywateli.

## B. POSTULATY BEZWZGŁĘDNE

1. **Ustawowe przypisanie środków ROP do mieszkańców**
  - Środki przekazywane gminom w ramach ROP muszą być obowiązkowo przeznaczone na **obniżenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**.
  - Gwarantuje to namacalny efekt społeczny i zgodność z zasadą „zanieczyszczający płaci”, eliminując ryzyko „mieszkaniec płaci”.
2. **Wprowadzenie obowiązku jawności i dostępności danych**
  - Wszystkie dane finansowe dotyczące systemu (prognozy, bilanse, rozliczenia, wskaźniki referencyjne) muszą być **ustawowo uznane za informację publiczną**.
  - Dane mają być tworzone, gromadzone, publikowane w sposób czytelny, dostępny i umożliwiający **samodzielną weryfikację przez uczestników rynku**.
3. **Obowiązkowe, transparentne procedury kalkulacji i redystrybucji środków**
  - Projekt ustawy musi wprost określać **mechanizmy planowania i rozliczania środków** w systemie ROP - np. przez zaproponowane „Prognozy” i „Bilanse” kosztów.
  - Należy przyjąć jasny i mierzalny wzór kalkulacyjny, bazujący na zasadzie kosztu netto i masie oraz rodzaju opakowań.
  - Kryteria redystrybucji muszą być ustawowo określone, bez możliwości uznaniowego różnicowania.
4. **Wprowadzenie obowiązku stosowania procedur administracyjnych KPA**

- Przepływy finansowe i decyzje w systemie ROP muszą być objęte reżimem prawa administracyjnego, a nie uznaniowych umów.
- Terminy, procedury, warunki i tryby odwoławcze muszą być ustawowo określone – z wyraźnym zastosowaniem Kodeksu postępowania administracyjnego.

#### 5. Ustawowa gwarancja równego traktowania gmin i przedsiębiorców

- Wszyscy uczestnicy systemu muszą mieć zapewnione równe zasady udziału w finansowaniu, rozliczaniu i dostępie do środków.
- Niedopuszczalne są przepisy pozwalające na różnicowanie sytuacji prawnej przez podmioty zarządzające systemem bez podstaw ustawowych i transparentnych kryteriów różnicowania. Ustaw musi gwarantować pokrycie wszystkich rzeczywistych kosztów zgodnie z PPWR.

### C. KONIECZNOŚĆ STOSOWANIA PRZEJRZYSTYCH MECHANIZMÓW KALKULACJI PRZEPŁYWÓW FINANSOWYCH

Największą obawę budzi okoliczność, że projekt w obecnym kształcie pozostawia wiele obszarów niedookreślonych. Ogólność i wielość niedoprecyzowanych przepisów prawa powoduje konieczność wnioskowania o ich wprowadzenie.

Rozwiązania są bowiem zarysowane jedynie ramowo, a ich praktyczna skuteczność i sprawiedliwość jest nie do oceny, gdyż zasady działania systemu mają kreować dopiero akty wykonawcze lub dokumenty nieposiadające charakteru prawa powszechnie obowiązującego. Taka konstrukcja generuje poważne ryzyka, w tym w szczególności niepewność finansowania, brak przewidywalności, możliwość dowolnych interpretacji po stronie administracji oraz ryzyko braku transparentności w poborze i redystrybucji środków. Powoduje również wyraźną niezgodność z przepisami prawa polskiego i unijnego.

Kluczowe dla powodzenia systemu jest ustawowe zagwarantowanie jasnych, mierzalnych i przewidywalnych zasad przekazywania środków gminom oraz przedsiębiorcom zbierającym i przetwarzającym odpady. To właśnie oni ponoszą realne koszty i odpowiadają za efektywność systemu. Brak precyzyjnych mechanizmów ustawowych prowadzi może do sytuacji, w której finansowanie stanie się uzależnione od uznaniowych decyzji administracji, bez „bezpieczników” w postaci warunków brzegowych czy procedur odwoławczych.

Bez ustawowego określenia minimum warunków brzegowych i proceduralnych istnieje ryzyko, że szczegółowe rozwiązania będą zmienne, zależne od bieżącej polityki i wrażliwe na wpływy zewnętrzne. Z punktu widzenia stabilności i bezpieczeństwa systemu jest to rozwiązanie dalece niewystarczające.

W naszej ocenie, podstawą skutecznego systemu ROP powinien być publiczny „budżet”, ustalany i publikowany corocznie przez NFOŚiGW. Ustawa powinna jasno rozdzielać dwa etapy tj. planowania oraz rozliczenia, tak aby każdy uczestnik rynku widział, jakie środki zostały zaplanowane, policzone i na co zostały przeznaczone, z uwzględnieniem danych referencyjnych opierających na sprawozdawczości oraz rzeczywistego kosztu, również w zgodzie z zasadą kosztu netto gospodarowania odpadami opakowaniowymi, w podziale na kategorie opakowaniowe.

Podstawą jest to, że to ustawa powinna wprost nałożyć na producentów obowiązek pokrywania rzeczywistych kosztów, z uwzględnieniem zasady „kosztu netto”, gospodarowania odpadami opakowaniowymi, proporcjonalnie do mas wprowadzonych na rynek opakowań i ich rodzaju oraz poniesionych przez uczestników systemu kosztów w związku z ich zagospodarowaniem. Każdy z uczestników systemu powinien mieć pewność co do transparentnego podziału gromadzenia i podziału środków i być w stanie dane samodzielnie zweryfikować i przeanalizować.



#### D. PODSUMOWANIE

Reasumując, projekt UC100 stanowi ważny krok w kierunku budowy systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, jednak w obecnym kształcie nie gwarantuje on stabilności, przewidywalności ani transparentności mechanizmów finansowych. W szczególności wymaga on uzupełnienia o precyzyjne przepisy określające zasady kalkulacji kosztów rozszerzonej odpowiedzialności producenta (w tym zgodnie z zasadą kosztu netto), transparentny podział środków oraz realne i wielowarstwowe mechanizmy kontroli nad NFOŚiGW. **Brak tych elementów grozi nie tylko nieskutecznością systemu, ale także jego sprzecznością z prawem unijnym i Konstytucją RP. Konieczne jest również zapewnienie, że środki z ROP w sposób realny wpłyną na koszty ponoszone dziś przez mieszkańców.**

Izba Branży Komunalnej rekomenduje wprowadzenie zmian systemowych, które uczynią projektowane regulacje spójnymi, przewidywalnymi i odpornymi na arbitralność, a także zapewnią pełne poszanowanie zasady "zanieczyszczający płaci". Wyrażamy gotowość do dalszej współpracy przy doprecyzowaniu rozwiązań szczegółowych i pozostajemy do dyspozycji Ministerstwa w procesie dalszych prac legislacyjnych. Kierunki proponowanych zmian zostały przedstawione w załączonej tabeli uwag.

Z wyrazami szacunku

Przewodniczący Izby Branży Komunalnej  
Dominik Marczyk

#### Załączniki:

1. Tabela uwag









