

13 lipca 2026

Think Tank The Company – projekt ustawy o ROP niezgodny z prawem UE

Analiza przekazana Ministerstwu Klimatu i Środowiska jako głos ekspercki

Projekt ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (UC100) wymaga ponownej analizy przed zakończeniem procesu legislacyjnego. Z najnowszego opracowania Think Tank The Company wynika, że proponowany model rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) może rodzić poważne ryzyka prawne związane z implementacją Dyrektywy 2008/98/WE oraz prowadzić do stworzenia rozwiązania niemającego odpowiednika w żadnym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Konsekwencją może być odpowiedzialność Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu naruszenia zobowiązań państwa członkowskiego z uwagi na brak możliwości działania przez NFOŚiGW jako Organizację ROP Opakowań). Think Tank The Company apeluje o uwzględnienie przedstawionych uwag przed zakończeniem procesu legislacyjnego oraz deklaruje gotowość do dalszego udziału w pracach eksperckich nad wypracowaniem modelu ROP odpowiadającego zarówno wymogom prawa unijnego, jak i potrzebom polskiej gospodarki.

Analiza została przekazana Ministerstwu Klimatu i Środowiska jako głos ekspercki w toczących się pracach legislacyjnych. Dokument koncentruje się na zgodności projektu UC100 z prawem Unii Europejskiej i wskazuje, że proponowane przekazanie kompetencji Organizacji ROP Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej może budzić istotne wątpliwości prawne. Nie chodzi o sam wybór modelu organizacyjnego, lecz o sposób jego zaprojektowania oraz zgodność z obowiązującymi przepisami unijnymi.

Raport wskazuje, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami państwa członkowskie mają swobodę wyboru modelu organizacji systemu ROP, jednak rozwiązania przyjęte w projekcie UC100 znacząco odbiegają od praktyki stosowanej w Unii Europejskiej. Nie zidentyfikowano państwa członkowskiego, w którym zadania organizacji odpowiedzialności producenta wykonywałby podmiot administracji publicznej niebędący przedsiębiorcą. Może to utrudniać realizację obowiązków wynikających z art. 8 i 8a Dyrektywy 2008/98/WE oraz prowadzić do ryzyka nieprawidłowej implementacji prawa europejskiego.

– *Zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE nakazuje, aby w przypadku kolizji norm prawa krajowego i norm prawa unijnego (zarówno pierwotnego, jak i wtórnego), organ stosujący prawo udzielał pierwszeństwa normo prawa UE. W praktyce fakt kolizji przepisów UC100 z powołanymi wyżej przepisami prawa UE (tak pierwotnego, jak i wtórnego) może stanowić podstawę do odmowy stosowania przez sam NFOŚiGW, Ministra Klimatu, jak również inne organy administracji publicznej, jak wreszcie przez sądy krajowe przepisów prawa nakładających ciężary na przedsiębiorców. Oczywiście przy tym jest to, że takie zakwestionowanie przepisów krajowych może stanowić podstawę nie tylko do powstania skutków na przyszłość, ale również do dochodzenia przez producentów zwrotu nienależnie (bezpodstawnie) uiszczonych opłat z tytułu ROP opakowania – mówi Eliza Kruczkowska, dyrektorka zarządzająca Think Tank The Company.*

– Implementacja dyrektywy nie może prowadzić do stworzenia modelu, który budzi wątpliwości co do zgodności z prawem Unii Europejskiej i nie znajduje odpowiedników w innych państwach członkowskich. W interesie państwa, przedsiębiorców i konsumentów jest przyjęcie rozwiązań trwałych, zgodnych z prawem i odpornych na przyszłe spory interpretacyjne. Dyskusja o UC100 nie powinna być sporem o rację, lecz testem dojrzałości rynku, administracji i ekspertów. Polska ma dziś szansę zbudować model ROP zgodny z prawem UE, wykonalny gospodarczo i oparty na doświadczeniu dojrzałego rynku. Rolą Think Tank The Company jest wzmacnianie dialogu i porządkowanie argumentów w interesie polskiej gospodarki – dodaje **Bartłomiej Hajduk, Fundacja Odzyskaj Środowisko**.

Pobieranie ryczałtowych opłat od producentów a następnie zawieranie stosownych umów z podmiotami zajmującymi się zagospodarowaniem i recyklingiem odpadów może być niewystarczające w świetle wymogów stawianych zarówno przez Dyrektywę 2008/98/WE jak i Rozporządzenie 2025/40/UE. W ocenie **Think Tank The Company** wprowadzenie systemu, w którym NFOŚiGW pobiera od wprowadzających opłaty na zasadzie uproszczonego ryczałtu, pozbawia ten system jakiejkolwiek funkcji motywacyjnej. Producent, który np. ponosi wysokie nakłady inwestycyjne na ekoprojektowanie (stosuje monomateriały, redukuje masę opakowania, eliminuje substancje toksyczne czy zapewnia wysoką zdatność do recyklingu), zostaje zrównany w prawach i obowiązkach finansowych z podmiotem generującym odpady najtrudniejsze w zagospodarowaniu. W rezultacie powyższego projektodawca w UC100 rezygnuje z rynkowego mechanizmu premiowania proekologicznych postaw biznesu. Tym samym tworzy system, który nie różnicuje obciążeń w oparciu o kryteria przydatności do recyklingu, nie gwarantuje wysokiego poziomu ochrony zdrowia i środowiska.

Celem analizy Think Tank The Company nie jest kwestionowanie samej idei rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Wręcz przeciwnie – Polska od kilku lat pozostaje opóźniona we wdrażaniu unijnych przepisów dotyczących ROP, dlatego reforma jest konieczna. Powinna ona jednak opierać się na rozwiązaniach zgodnych z prawem europejskim, zapewniających przejrzystość systemu, przewidywalność regulacyjną oraz skuteczną realizację celów środowiskowych.

Think Tank The Company postuluje odejście od modelu *top-down* i przejście do modelu *bottom-up*, który to model jest modelem dominującym w Unii Europejskiej. Organizacja ROP Opakowań powinna być tworzona nie na drodze ustawowej, ale – śladem takich organizacji w innych państwach członkowskich – przez producentów opakowań, tj. podmioty związane, wynikającą z Dyrektywy 2008/98/WE, zasadą w przedmiocie rozszerzonej odpowiedzialności producenta (jak np. zostało to zaproponowane w projekcie Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Ochrony Środowiska z dnia 3 września 2025 r.).

Think Tank The Company postuluje, by Polska obrała inny model dla Organizacji ROP Opakowań, niżeli model monopolu naturalnego, który to model jest modelem nieefektywnym (czego najlepszym przykładem są negatywne doświadczenia innych krajów członkowskich Unii Europejskiej, które to kraje wybrały model monopolu naturalnego). **Think Tank The Company** wskazuje, że model monopolu naturalnego – czego najlepszym potwierdzeniem są doświadczenia węgierskie – jest modelem nieoptymalnym i niesłużącym realizacji postulatów regulacyjnych wynikających z postanowień Dyrektywy 2008/98/WE.

Najważniejsze wnioski analizy

- projekt UC100 rodzi istotne wątpliwości dotyczące zgodności z Dyrektywą 2008/98/WE;

- proponowany model organizacyjny nie ma odpowiednika w państwach członkowskich UE;
- analiza prawna uzupełnia wcześniejsze opracowania dotyczące ekonomicznych skutków reformy;
- reforma ROP jest potrzebna, jednak wymaga korekt przed zakończeniem procesu legislacyjnego.

Think Tank The Company wskazuje, że UC100 nie spełnia wymogów warunkujących możliwość utworzenia modelu monopolistycznego Organizacji ROP Opakowań, co ma miejsce w obrębie trzech kluczowych płaszczyzn:

1. **Brak spójnych i systematycznych ram realizacji celów:** przepisy UC100 nie nakładają na NFOŚiGW zobowiązań gwarantujących, że oferta finansowa i strukturalna funduszu będzie „ilościowo współmierna i jakościowo dostosowana” do dynamicznie rosnących unijnych celów recyklingowych. Sam fakt poboru opłat i dystrybucji środków poprzez umowy nie stanowi zautomatyzowanej gwarancji osiągnięcia realnego efektu ekologicznego w terenie.
2. **Deficyt gwarancji proceduralnych i ryzyko arbitralności umownej:** Trybunał Sprawiedliwości kategorycznie wymaga, aby przymusowemu obowiązkowi kontraktowania z jedną organizacją (tj. z NFOŚiGW) towarzyszyły „wystarczające gwarancje proceduralne” eliminujące konflikty interesów oraz niekorzystne warunki konkurencji. W modelu UC100, NFOŚiGW występuje w podwójnej roli: jako organ administracji publicznej (dysponujący środkami władczymi) oraz jako podmiot dystrybuujący środki dla sektora odpadowego.
3. **Brak niezależnego, zewnętrznego mechanizmu odwoławczego od decyzji i stawek narzucanych przez NFOŚiGW, a także brak transparentnych reguł zawierania umów z recyklerami;** powyższe stwarza bezpośrednie niebezpieczeństwo wystąpienia skutków arbitralnych i nieprzewidywalnych. Producenci zostają pozbawieni jakiegokolwiek podmiotowości kontraktowej i ochrony przed jednostronnym dyktatem cenowym monopolisty.

Przeprowadzona przez Think Tank The Company analiza prowadzi do sformułowania następujących konkluzji:

- Nie jest prawidłowym powierzenie przez prawodawcę krajowego zadań i kompetencji Organizacji ROP Opakowań do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który to NFOŚiGW nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, a zatem nie jest też przedsiębiorstwem w rozumieniu normy z art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną, która została utworzona i działa na mocy postanowień ustawy Prawo ochrony środowiska; w rezultacie brak jest możliwości przystąpienia przez producentów opakowań do tej organizacji;
- Poddanie działalności NFOŚiGW nadzorowi administracyjnoprawnemu Ministra Klimatu pod kątem spełnienia wymogów legalizmu, w połączeniu ze spoczywającym na NFOŚiGW obowiązkiem w przedmiocie dokonywania tzw. prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego, implikuje to, że NFOŚiGW nie może w ogólności stosować przepisów UC100 normujących działalność NFOŚiGW jako Organizacji ROP Opakowań z uwagi na niezgodność przepisów UC100 z przepisami Dyrektywy 2008/98/WE;
- Przepisy UC100 dotyczące NFOŚiGW jako Organizacji ROP Opakowań są niezgodne z przepisami Dyrektywy 2008/98/WE, jak również są niezgodne ze swobodą działalności gospodarczej w obrębie jednolitego rynku, jak wreszcie są nieproporcjonalne;

- Powołane niezgodności implikują obowiązek odstąpienia od stosowania tych przepisów i czynią je „martwymi”;
- Hipotetyczne stosowanie przepisów UC100 będzie implikowało odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu naruszenia zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa członkowskiego UE;
- Model monopolu naturalnego NFOŚiGW nie jest modelem optymalnym i charakteryzuje się istotnie mniejszą efektywnością, niżeli ma to miejsce w przypadku modelu rozproszonego (tj. modelu wolnego rynku).

O Think Tank The Company:

Think Tank The Company to apolityczny, pro biznesowy ośrodek ekspercki, który łączy głos przedsiębiorców z analizą i praktyką gospodarczą. Działa na rzecz innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki, przekuwając doświadczenie biznesu w systemowe rozwiązania. Zasady, którymi się kieruje, to rzetelność, sprawczość i apolityczność. Zapleczem Think Tanku jest Rada Biznesu tworzona przez czołowych przedsiębiorców - strategiczne kierunki wspierają m.in. Rafał Brzoska i Michał Sołowow. W skład organizacji wchodzi także Rada ds. MŚP.

Kluczowe liczby:

- Przedsiębiorcy w Polsce: 2,8 mln firm, 75% PKB, 10 mln zatrudnionych
- Społeczność The Company: 2500 firm, ponad 100 branż
- Deregulacja 1.0 (SprawdzaMY): 522 złożone propozycje, ponad 200 aktów normatywnych, które weszły już w życie
- Akcja powodziowa: 123 mln PLN zebranych, 24 domy wybudowane w 10 miesięcy
- Rada Biznesu: 13 czołowych polskich przedsiębiorców, Przewodniczący Rady Biznesu: Michał Sołowow, Przewodniczący Rady Think Tank The Company: Rafał Brzoska
- Rada ds. MŚP - 21 przedsiębiorców

Think Tank The Company koncentruje się wokół czterech strategicznych filarów:

- Deregulacja
- Gospodarka i konkurencyjność
- Innowacje i przyszłość
- Wizerunek przedsiębiorcy i społeczeństwo

Think Tank The Company powstał na kanwie sukcesu inicjatywy deregulacyjnej SprawdzaMY, która w ciągu roku złożyła rządowi 522 propozycje deregulacyjne, z czego ponad 200 jest już obowiązującym prawem. Ale to nie tylko zmiany w prawie, Think Tank The Company ma na swoim koncie przede wszystkim sprawczość – m.in. wybudowanie osiedla dla powodziń w Stroniu Śląskim, gdzie 24 rodziny dostały dach nad głową i to w zaledwie po 10 miesiącach od wielkiej powodzi w 2024 roku.

www.thinktanktc.org

[1] Źródło: Raport PARP 2025, Eurostat, SME Performance Review 2025