



Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Podsekretarz Stanu
Anita Sowińska

DGO-OP.050.56.2025.JM
4127887.16776036.13639162
Warszawa, 31-12-2025

Dotyczy: Odpowiedź na interpelację Pana Posła Michała Połuboczka, (K10INT14045)

Temat: Projekt ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (projekt UC100)

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z interpelacją nr K10INT14045 pana posła Michała Połuboczka przekazuję poniższe wyjaśnienia oraz uprzejmie informuję, że mając na uwadze zbliżający się koniec 2025 r. oraz aktualny etap procesu legislacyjnego, należy stwierdzić, że wejście w życie przepisów z dniem 1 stycznia 2026 r. jest niemożliwe. W związku z powyższym harmonogram wdrożenia projektowanych przepisów ulegnie odpowiedniemu przesunięciu. Przy czym w poniższej odpowiedzi zawarto informacje dot. okresów przejściowych zawarte w projekcie UC100.

1. Czy Ministerstwo wykonało formalną analizę zgodności projektu UC100 z art. 8a dyrektywy 2008/98/WE oraz PPWR?

Tak, w ocenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska projekt UC100 jest zgodny z art. 8a dyrektywy 2008/98/WE¹ oraz rozporządzeniem nr 2025/40².

2. Jakie argumenty uzasadniają delegowanie kluczowych elementów „opłaty opakowaniowej” do rozporządzenia, mimo że ma ona charakter podatku?

W projekcie UC100 przewidziano określenie maksymalnej stawki opłaty opakowaniowej oraz podstaw jej ustalenia w ustawie, co jest rozwiązaniem zgodnym z praktyką legislacyjną stosowaną w innych aktach prawnych dotyczących produktów objętych systemem ROP, w których funkcjonuje opłata produktowa. Analogiczne mechanizmy występują m.in. w:

- ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2025 r. poz. 870),
- ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 433, z późn. zm.)

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, zwana dalej: „dyrektywą 2008/98/WE”

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylenia dyrektywy 94/62/WE, zwane dalej: „rozporządzeniem nr 2025/40”

- ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2025 r. poz. 809),
- ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2024 r. poz. 573),
- ustawie z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 2056, z późn. zm.).

W każdym z tych przypadków szczegółowe stawki są ustalane w akcie wykonawczym – rozporządzeniu. Takie rozwiązanie zapewnia zgodność z zasadą pewności prawa, a jednocześnie umożliwia elastyczne dostosowywanie stawek do zmieniających się warunków rynkowych.

Określenie szczegółowych stawek opłaty w rozporządzeniu jest uzasadnione z uwagi na zmienność kosztów gospodarowania odpadami oraz konieczność zapewnienia zgodności z zasadą kosztów netto – stawki opłaty opakowaniowej muszą być aktualizowane częściej, niż byłoby to możliwe w drodze nowelizacji ustawowej, muszą one bowiem odpowiadać rzeczywistym kosztom gospodarowania odpadami, co wymaga elastycznego mechanizmu dostosowywania. Reagowanie na te zmiany w drodze ustawy byłoby zbyt powolne i doprowadziłoby do nieadekwatności stawek względem faktycznych kosztów.

3. Czy Ministerstwo przeanalizowało ryzyko zaskarżenia ustawy do TK i TSUE?

Obecnie trwa proces legislacyjny projekt UC100, co oznacza, że projekt ten nie może być przedmiotem kontroli konstytucyjnej ani unijnej. Dopiero po uchwaleniu ustawy przez Sejm, podpisaniu przez Prezydenta i jej wejściu w życie, możliwe będzie ewentualne skorzystanie z mechanizmów zaskarżenia przez podmioty uprawnione.

4. Czy przeprowadzono rzetelną analizę kosztów wdrożenia systemu scentralizowanego, w tym kosztów NFOŚiGW, IOŚ-PIB, urzędów marszałkowskich?

Stosowna analiza w tym zakresie została przeprowadzona przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska na etapie przygotowywania oceny skutków regulacji i zawarta w pkt. 6 OSR do projektu UC100. W oparciu o założenia dot. nowego modelu ROP wszystkie ww. podmioty przygotowały na prośbę resortu kalkulacje dot. pracochłonności (załącznik nr 1 do OSR) oraz kosztów związanych z realizacją określonych dla nich w projekcie ustawy UC100 zadań (pkt 6 OSR).

5. Czy Ministerstwo potwierdza, że według przedstawionych analiz koszty systemu mogą wzrosnąć nawet pięciokrotnie?

Wzrost kosztów nowego systemu ROP dla opakowań jest w głównej mierze wynikiem konieczności pokrywania przez producentów pełnych kosztów selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych, a następnie ich transportu i przetwarzania, w tym przetwarzania niezbędnego do osiągnięcia unijnych celów w zakresie gospodarowania odpadami, oraz kosztów niezbędnych do realizacji innych celów i zadań, kosztów informowania posiadaczy odpadów oraz kosztów gromadzenia danych i sprawozdawczości, a także kosztów wprowadzonych rozporządzeniem nr 2025/40, tj. etykietowania pojemników na odpady oraz prowadzenia analiz składu zebranych zmieszanych odpadów komunalnych. Obecny system prawny nie motywuje wprowadzających produkty w opakowaniach (producentów) do ekoprojektowania, natomiast gminy mają poważne trudności z realizacją celów recyklingu. W rezultacie mieszkańcy naszego kraju są nadmiernie obciążani opłatami za opakowania, gdyż ponoszą koszty dotyczące opakowań przy zakupie produktów, a następnie wnoszą opłatę za gospodarowanie odpadami

komunalnymi do gmin oraz dodatkowo, w niektórych przypadkach ponoszą dodatkowe koszty związane z karami nakładanymi na gminy za niezrealizowane cele recyklingu.

Obowiązujący system ROP opiera się na założeniu pokrycia w najbardziej efektywny sposób całości kosztów zagospodarowania odpadów opakowaniowych przez zapewnienie transferu finansowego od producentów do podmiotów przygotowujących odpady do recyklingu. Przedmiotowa płatność miała przekładać się pośrednio na pokrycie kosztów innych działań w łańcuchu gospodarowania odpadów, od etapu ich odbioru i zbiórki. W praktyce system nie zapewnia jednak zadowalającego pokrycia kosztów selektywnego zbierania i transportu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych, które finansowane są przez mieszkańców z ponoszonych przez nich opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Obecny system bezpośrednio wiąże obowiązek płatności wyłącznie z poziomem recyklingu odpadów opakowaniowych określonej kategorii materiałowej, a nie z samym wprowadzeniem na rynek opakowania, które stanie się odpadem wymagającym zagospodarowania. Szczegóły w tym zakresie opisano w pkt 1 OSR do projektu UC100.

W związku z powyższym należy przyjąć, że nie dojdzie do pięciokrotnego wzrostu kosztów systemu, a przeniesienia ciężaru finansowania obecnego systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi z mieszkańca na producenta.

6. Ile wyniesie przewidywany wzrost cen produktów dla konsumentów?

W pkt. 6 OSR do projektu ustawy UC100 zawarto przeliczenie stawek opłaty opakowaniowej [zł/kg] na przykładową jednostkę opakowania:

Format opakowania	Materiał	Masa opakowania [kg]	Wysokość opłaty opakowaniowej w przeliczeniu na jednostkę opakowania w [zł]		
			2026	2027	2028
Butelka na kosmetyki 300 ml	tworzywo sztuczne	0,025	0,0055	0,0135	0,0440
Słoik 315 ml	szkło	0,18	0,0036	0,0108	0,0306
Wytłaczanka na jajka 10 szt.	pulpa papierowa	0,045	0,0027	0,0063	0,0284
Puszka konserwowa 300 ml	aluminium	0,056	0,0062	0,0157	0,0291
Opakowanie na żywność 500 ml	wielomateriałowe	0,016	0,0022	0,0054	0,0269

7. Dlaczego projekt zakłada likwidację 27 organizacji odzysku bez okresu przejściowego i mechanizmów odszkodowawczych?

Zasada ochrony praw słusznie nabytych oraz zasada pewności prawa nie mają charakteru absolutnego, zasady te chronią przed arbitralnym i nieuzasadnionym naruszeniem praw podmiotowych, ale nie wykluczają wprowadzania zmian prawa, jeśli są one uzasadnione i dokonane z zachowaniem odpowiednich warunków proceduralnych i merytorycznych. Zmiany mogą być wprowadzone, gdy służą realizacji ważnych konstytucyjnych wartości i zasad, takich jak ochrona środowiska, zrównoważony rozwój czy wypełnienie zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej. Wygaszenie działalności organizacji odzysku opakowań i zastąpienie ich przez Organizację ROP Opakowań (NFOŚiGW) jest związane z implementacją prawa Unii Europejskiej, które nakłada na państwa członkowskie

obowiązek ustanowienia efektywnych systemów ROP dla opakowań. Realizacja tych unijnych wymogów stanowi obowiązek państwa (art. 9 Konstytucji) i służy realizacji fundamentalnych wartości, takich jak ochrona środowiska i zrównoważony rozwój (art. 5 Konstytucji). Zatem zmiana jest uzasadniona nadrzędnymi wartościami konstytucyjnymi i międzynarodowymi.

Wprowadzenie jednego, centralnego operatora publicznego (NFOŚiGW) ma na celu usprawnienie zarządzania systemem, poprawienie jego przejrzystości, efektywności oraz kontrolę, co jest niezbędne dla skutecznej realizacji polityki ochrony środowiska. Chociaż istnieją systemy konkurencyjne w innych krajach Unii Europejskiej, wybór modelu jednolitego operatora jest wynikiem uzasadnionej oceny specyfiki i potrzeb polskiego rynku oraz państwa prawa. Nie oznacza to arbitralności, lecz racjonalne działanie legislacyjne.

W pkt. 2 OSR do projektu ustawy UC100 opisano szczegóły dot. okresu przejściowego:

Projekt ustawy UC100 zakłada dwuletni okres przejściowy po którym nastąpi pełne wdrożenie systemu ROP dla opakowań:

- *funkcjonowanie nowego systemu w roku 2026 będzie oparte na dotychczasowych zasadach dotyczących ROP określonych w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz zostanie uzupełnione o następujące elementy:*
 - *wprowadzenie obowiązkowej opłaty opakowaniowej wnoszonej w II i IV kwartale 2026 r. przez wprowadzających produkty w opakowaniach za każdy kilogram opakowań wprowadzanych na rynek,*
 - *zapewnienie przez NFOŚiGW rekompensat dla gmin składających się ze stałego przepływu finansowego za utrzymanie systemu odbioru odpadów opakowaniowych od mieszkańców,*
- *funkcjonowanie systemu w roku 2027 będzie oparte na dotychczasowych zasadach dotyczących ROP określonych w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz zostanie uzupełnione o następujące elementy:*
 - *wprowadzenie obowiązkowej opłaty opakowaniowej wnoszonej w II i IV kwartale 2027 r. przez wprowadzających produkty w opakowaniach za każdy kilogram opakowań wprowadzanych na rynek,*
 - *zapewnienie przez NFOŚiGW rekompensat dla gmin składających się ze stałego przepływu finansowego za utrzymanie systemu odbioru odpadów opakowaniowych od mieszkańców oraz zmiennego przepływu finansowego za każdy 1 Mg komunalnych odpadów opakowaniowych zbieranych selektywnie (wyłącznie koszty odbioru) udokumentowanego przez gminę w sprawozdaniu rocznym,*

W okresie przejściowym wprowadzający produkty w opakowaniach, jak dotychczas, będą obowiązani do udokumentowania osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu przez pozyskanie dokumentów DPR i EDPR. W praktyce obowiązek ten będzie dalej realizowany za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań. Równoległe będą obowiązani do uiszczenia cząstkowej opłaty opakowaniowej służącej pokryciu kosztów objętych ROP, w stosunku do których istniejący mechanizm nie zapewnia rzeczywistego finansowania na adekwatnym poziomie.

Zakłada się, że na skutek wprowadzenia nowego modelu systemu ROP, organizacje odzysku opakowań (spółki akcyjne) po okresie przejściowym, tj. w 2028 r., zakończą swoją działalność w dotychczasowej formie, niemniej jednak wygaszanie działalności tych organizacji nie pozbawia ich możliwości uczestniczenia w systemie jako podmiotów

wspierających (np. w obszarach edukacji ekologicznej, optymalizacji recyklingu) – podmioty te mogą zatem prowadzić dalszą działalność w nowej roli.

8. Czy przeprowadzono analizę wpływu na zatrudnienie w sektorze gospodarki odpadami?

W OSR do projektu ustawy UC100 w pkt. 9 opisano wpływ projektowanych przepisów na rynek pracy:

Projekt ustawy nie będzie miał bezpośredniego wpływu na rynek pracy, z uwagi na brak danych o liniowej zależności między stopniem informatyzacji sektora publicznego i e-usługami publicznymi, a zatrudnieniem w gospodarce. Ponadto projekt nie będzie miał istotnego wpływu na rynek pracy w sektorze gospodarki odpadami poza sektorem organizacji odzysku opakowań, które po okresie przejściowym (lata 2026-2027) będą musiały zakończyć działalność w dotychczasowej formie, niemniej jednak organizacje te będą mogły stanowić wsparcie dla producentów, samorządów i instytucji publicznych w realizacji obowiązków środowiskowych, edukacji ekologicznej, optymalizacji procesów recyklingu i organizacji systemów selektywnego zbierania odpadów. Według danych ze sprawozdań finansowych organizacji odzysku opakowań w 2023 r. organizacje mające 92,87% udział w rynku zatrudniały łącznie 155 osób.

Równoległe realizacja projektu wymaga zwiększenia zatrudnienia w NFOŚiGW, urzędach marszałkowskich, IOŚ-PIB, ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw klimatu, w łącznej liczbie co najmniej 223 etatów.

Wartym podkreślenia jest fakt, że projekt UC100 zakłada zachowanie funkcjonującego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz obowiązków gmin w tym zakresie (m.in. odpowiedzialność za organizację systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, organizacja zamówień na odbiór i zagospodarowanie odpadów, współpraca z przedsiębiorstwami gospodarującymi odpadami).

9. Kto według projektu będzie formalnie odpowiedzialny za osiągnięcie poziomów recyklingu wymaganych prawem UE?

10. Jak Ministerstwo zamierza zapobiec ryzyku kar dla Polski za niewypełnienie tych poziomów?

Zgodnie z dyrektywą 94/62/WE oraz rozporządzeniem nr 2025/40 państwa członkowskie mają podjąć niezbędne środki, aby osiągnąć określone poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych. W projekcie ustawy UC100 obowiązek osiągnięcia określonych poziomów recyklingu dotyczy producentów samodzielnie realizujących obowiązki w zakresie ROP oraz producentów środków niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin. W przypadku nieosiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu ww. producenci obowiązani będą do wniesienia opłaty opakowaniowej. W przypadku producentów wypełniających obowiązki w zakresie ROP za pośrednictwem Organizacji ROP Opakowań (NFOŚiGW) to ta organizacja realizuje w imieniu producentów obowiązek m.in. przetwarzania odpadów, w tym przetwarzania odpadów niezbędnego do realizacji wymaganych poziomów recyklingu poprzez pokrywanie kosztów przetwarzania odpadów powstałych z opakowań. Organizacja ROP Opakowań będzie przekazywać środki pochodzące z opłaty opakowaniowej, na jednakowych zasadach, do:

- gmin – w ramach dwóch przepływów finansowych, tj. stałego w wysokości ok. 6 zł na mieszkańca gminy za utrzymanie systemu odbioru odpadów opakowaniowych od mieszkańców oraz zmiennego za każdy 1 Mg komunalnych odpadów opakowaniowych, których recykling został udokumentowany przez gminę w sprawozdaniu rocznym w BDO,

- podmiotów odbierających odpady komunalne z nieruchomości niezamieszkałych – w ramach jednego zmiennego przepływu finansowego za każdy 1 Mg komunalnych odpadów opakowaniowych, których recykling został udokumentowany przez te podmioty w sprawozdaniu rocznym w BDO,
- podmiotów zbierających inne niż komunalne odpady opakowaniowe – w ramach jednego zmiennego przepływu finansowego za każdy 1 Mg odpadów opakowaniowych i przekazanych do recyklingu, który został udokumentowany przez te podmioty w sprawozdaniu rocznym w BDO,
- podmioty przetwarzające odpady opakowaniowe (sortownie, MBP) – w ramach jednego zmiennego przepływu finansowego za każdy 1 Mg odpadów poddanych sortowaniu i przekazanych do recyklingu, który został udokumentowany przez te podmioty w sprawozdaniu rocznym w BDO,
- recyklerów – w ramach jednego zmiennego przepływu finansowego wyłącznie w zakresie odpadów o ujemnej wartości rynkowej za każdy 1 Mg odpadów poddanych recyklingowi, który został udokumentowany przez te podmioty w sprawozdaniu rocznym w BDO.

W związku z powyższym w praktyce to Organizacja ROP Opakowań będzie odpowiedzialna za osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska zakłada, że ww. zasady finansowania przez Organizację ROP Opakowań podmiotów gospodarujących odpadami w nowym modelu ROP, będą mobilizowały te podmioty do osiągnięcia jak najwyższych poziomów recyklingu, bowiem jak wskazano powyżej finansowanie będzie z nim ściśle powiązane.

Rozporządzenie nr 2025/40 przewiduje utrzymanie funkcjonującego obecnie systemu wczesnego ostrzegania, ustanowionego przez Komisję Europejską i mającego na celu monitorowanie postępów państw członkowskich w realizacji unijnych celów dotyczących recyklingu odpadów opakowaniowych. Komisja Europejska we współpracy z Europejską Agencją Środowiska sporządza sprawozdania z postępów poczynionych w osiągnięciu celów dot. recyklingu odpadów opakowaniowych najpóźniej 3 lata przed każdym terminem określonym w odniesieniu do tych celów. Sprawozdanie zawiera oszacowanie stopnia osiągnięcia celów przez każde państwo członkowskie, wykaz państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia tych celów w wyznaczonych terminach, wraz z właściwymi zaleceniami dla państw członkowskich, których to dotyczy oraz przykłady najlepszych praktyk stosowanych w całej Unii, które mogą być wskazówką w dążeniu do osiągnięcia celów.

W związku z powyższym najważniejszym działaniem, które pozwoli zapobiec ryzyku kar za nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych jest przyjęcie projektu UC100, wprowadzającego kompleksowe rozwiązania w zakresie ROP. Równie istotne będzie systematyczne monitorowanie postępów, realizowane dwutorowo: na poziomie krajowym – przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska oraz na poziomie unijnym – poprzez sprawozdania wczesnego ostrzegania.

11. Dlaczego projekt nie zawiera mechanizmu kosztu netto, obowiązkowego w UE?

Zasada kosztów netto oznacza obowiązek uwzględniania w kalkulacji opłat w ramach ROP rzeczywistych kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi, tzn. w kosztach selektywnej zbiórki odpadów, ich transportu i przetwarzania, w tym przetwarzania niezbędnego do osiągnięcia unijnych celów w zakresie gospodarowania odpadami, oraz kosztów niezbędnych do realizacji innych celów i zadań wynikających z gospodarowania odpadami zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami oraz wyznaczonych celów ilościowych i jakościowych w ramach systemu ROP, należy uwzględnić dochody z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z jego produktów i z nieodebranych kaucji.

Zasada ta stanowi podstawę do określenia rzeczywistego kosztu zagospodarowania odpadów po uwzględnieniu przychodów z ich recyklingu, co umożliwi ustalenie łącznych kosztów, które są zobowiązani pokryć producenci w ramach systemu ROP. Z kolei mechanizm ekomodulacji funkcjonuje na tej bazie, różnicując stawki opłaty opakowaniowej w zależności od wpływu danej kategorii opakowania na koszty zagospodarowania odpadów powstałych z tych opakowań.

Implementacja zasady kosztów netto w projekcie ustawy UC100 ma charakter dwutorowy, obejmując zarówno mechanizm ekomodulacji, jak i system finansowania podmiotów gospodarujących odpadami przez Organizację ROP Opakowań. Opakowania charakteryzujące się wysoką zdatnością do recyklingu, takie jak np. opakowania szklane czy metalowe, będą objęte niższą stawką opłaty opakowaniowej, z uwagi na niższe koszty zagospodarowania, w tym recyklingu powstałych z nich odpadów. Natomiast np. opakowania wielomateriałowe oraz z tworzyw sztucznych, będą objęte wyższymi stawkami tej opłaty, bowiem koszty ich recyklingu są wyższe (Organizacja ROP Opakowań będzie dodatkowo finansowała koszty recyklingu odpadów opakowaniowych o ujemnej wartości rynkowej).

12. Jak zostanie zapewniona kontrola nad wydatkowaniem środków przez NFOŚiGW?

Zgodnie z art. 400r ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647, z późn. zm.) nadzór nad działalnością NFOŚiGW sprawuje minister właściwy do spraw klimatu – obecnie Minister Klimatu i Środowiska, którego działania nadzorcze wobec NFOŚiGW reguluje zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie działań nadzorczych wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Dz. Urz. MKiŚ z 2023 r. poz. 54). Ponadto NFOŚiGW jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483), co oznacza, że jego działalność, rachunkowość i wydatkowanie środków publicznych podlegają zasadom i kontrolom przewidzianym w tej ustawie.

Z wyrazami szacunku

Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:
Departament Spraw Parlamentarnych, KPRM