



Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Podsekretarz Stanu
Anita Sowińska

DGO-OP.0500.39.2026.JM
4531411.18706570.15125488
Warszawa, 11-09-2026

Dotyczy: odpowiedzi na interpelację Pana Posła Grzegorza Gaży.

Temat: powody nieuwzględnienia w projekcie ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych postulatów koncepcji "Sprawiedliwy ROP".

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z interpelacją nr K10INT19275 Pana Posła Grzegorza Gaży przekazuję odpowiedź w zakresie kompetencji Ministra Klimatu i Środowiska.

1. Z jakich powodów w toku prac nad projektem ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych nie przyjęto rozwiązań odpowiadających koncepcji „Sprawiedliwego ROP”?

Opracowanie projektu ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (zwanego dalej: „projektem UC100”) było poprzedzone nie tylko serią analiz, ale również serią konsultacji oraz spotkań z interesariuszami, w szczególności w ramach Zespołu doradczego do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami (organu pomocniczego ministra właściwego do spraw klimatu). Rozmowy ujawniły zasadniczą rozbieżność pomiędzy stroną samorządową oczekującą zapewnienia kontroli nad strumieniem finansowym przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwany dalej: „NFOŚiGW”) oraz stroną producentów oczekującą pozostawienie tej kontroli przy jednej lub kilku organizacjach prywatnych. W toku konsultacji nie dostrzeżono możliwości wypracowania rozwiązania, które mogłoby zostać poparte przez obie te grupy. Ministerstwo Klimatu i Środowiska zdecydowało o przyjęciu rozwiązania opartego o NFOŚiGW.

2. Czy Ministerstwo Klimatu i Środowiska zamierza określić w samej ustawie sposób kalkulacji rzeczywistych kosztów, zasady poboru i podziału środków oraz mechanizmy ich wypłaty, czy też pozostawić te kwestie aktom wykonawczym?

W projekcie UC100 określono następujący mechanizm poboru i podziału środków: producent, który wykonuje swoje obowiązki w zakresie ROP za pośrednictwem Organizacji ROP Opakowań (NFOŚiGW), będzie zobowiązany do wnoszenia opłaty opakowaniowej za każdy kwartał. Opłatę wnosił będzie na odrębny rachunek bankowy prowadzony przez marszałka województwa, w terminie 15 dni po zakończeniu kwartału, za który opłata jest należna. Wysokość opłaty opakowaniowej uzależniona będzie od masy opakowań wprowadzonych po raz pierwszy na terytorium kraju albo rozpakowanych przez producenta i będzie obliczana jako suma iloczynów stawek właściwych dla poszczególnych kategorii

materiałowych lub rodzajów opakowań oraz masy tych opakowań. Projekt UC100 przewiduje również odrębne uwzględnienie stawek opłaty opakowaniowej dla opakowań nieprzeznaczonych dla gospodarstw domowych, czyli takich, które ze względu na swoje typowe zastosowanie po wykorzystaniu nie trafiają do strumienia odpadów komunalnych. Maksymalna stawka opłaty opakowaniowej określona w projekcie UC100 dla każdego rodzaju opakowania wynosi 4,50 zł za kilogram. Szczegółowe stawki opłaty opakowaniowej zostaną określone w rozporządzeniu.

Określenie maksymalnej stawki opłaty opakowaniowej oraz podstaw jej ustalenia w ustawie 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 2026 r. poz. 619),
- 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.),
- 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 ustawy, 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. Ponadto w projekcie UC100 nałożono na ministra właściwego ds. klimatu obowiązek przeprowadzenia oceny potrzeby zmian rozporządzenia w sprawie stawek opłaty opakowaniowej (nie rzadziej niż co dwa lata).

Analogiczne podejście przyjęto w odniesieniu do podziału środków pochodzących z opłaty opakowaniowej. W projekcie UC100 przewidziano określenie wartości granicznych udziału we wpływach z opłaty opakowaniowej przeznaczanych na poszczególne zadania Organizacji ROP Opakowań, natomiast w drodze rozporządzenia określona zostanie szczegółowa wysokość środków (określona jako udział procentowy we wpływach z opłaty opakowaniowej), przeznaczana na poszczególne zadania Organizacji ROP Opakowań.

NFOŚiGW jest państwową osobą prawną działającą na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.) (zwanej dalej: „POŚ”) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.). Zasadą funkcjonowania NFOŚiGW jest udzielanie finansowania w trybie wnioskowym, na podstawie określonych warunków i procedur. W praktyce podmioty ubiegające się o środki NFOŚiGW składają wnioski o dofinansowanie, a przekazanie środków następuje po weryfikacji spełnienia wymaganych warunków. Dlatego też w nowym modelu ROP przyjęto tożsame procedury, zgodnie z którymi

NFOŚiGW będzie zawierał na takich samych warunkach umowy z danymi grupami podmiotów (gminami, podmiotami odbierającymi odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości, podmiotami zbierającymi odpady opakowaniowe inne niż komunalne, podmiotami przetwarzającymi odpady komunalne oraz przetwarzającymi odpady opakowaniowe, inne niż komunalne w procesach odzysku poprzedzających recykling, a także podmiotami prowadzącymi recykling odpadów opakowaniowych) po złożeniu przez te podmioty stosownego wniosku.

3. W jaki sposób projektowany system zapewni, że środki pochodzące od producentów przełożą się na wysokość opłat ponoszonych przez mieszkańców za gospodarowanie odpadami komunalnymi?

Projektowany model ROP ma na celu zwiększenie udziału producentów w finansowaniu kosztów zagospodarowania odpadów powstających z opakowań wprowadzanych przez nich do obrotu. Oznacza to zmianę dotychczasowego rozłożenia ciężaru kosztów, które w obecnym modelu w znacznym zakresie obciążają gminne systemy gospodarowania odpadami komunalnymi, a w konsekwencji obciążają mieszkańców, ponoszących opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Gwarancją, że środki pochodzące od producentów będą służyły finansowaniu systemu gospodarowania odpadami, jest przede wszystkim ich ustawowe ukierunkowanie. Środki z opłaty opakowaniowej nie będą miały charakteru środków ogólnego przeznaczenia. Po stronie NFOŚiGW będą one „znaczone”, w szczególności poprzez gromadzenie ich na wyodrębnionym rachunku bankowym (art. 56 ust. 2 projektu UC100) oraz ich wykorzystanie wyłącznie zgodnie z regulacjami określonymi w oddziale 4 rozdziału 7 (oddział dotyczący organizacji ROP opakowań). Obejmować to będzie pokrywanie kosztów selektywnego zbierania odpadów powstałych z opakowań oraz ich transportu i przetwarzania, prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych, finansowania nakładów na inwestycje w infrastrukturę do zagospodarowania odpadów opakowaniowych oraz finansowanie zadań Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego oraz działalności Organizacji ROP Opakowań. Zasady te znajdują odzwierciedlenie również w art. 199 pkt 3 projektu UC100 (zmiana POŚ).

Dodatkowo, środki wypłacane gminom przez NFOŚiGW będą podlegały ograniczeniom wynikającym z art. 197 pkt 9 projektu UC100 (zmiana ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733)). Przepis ten wskazuje, że do środków finansowych otrzymanych na podstawie umowy z Organizacją ROP Opakowań stosuje się odpowiednio przepisy ust. 1–2c, z tym że środki te nie mogą być wykorzystane na gospodarowanie strumieniem odpadów niezawierającym odpadów opakowaniowych ani na cele określone w art. 6r ust. 2aa i 2b.

W ten sposób projektowane przepisy tworzą mechanizm, w którym środki pochodzące od producentów mają trafić do systemu i być wykorzystywane na pokrywanie kosztów bezpośrednio związanych z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi. Ich przeznaczenie będzie zatem ograniczone ustawowo, co ma przeciwdziałać wykorzystaniu tych środków na inne cele.

Jednocześnie należy podkreślić, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie zakłada mechanizmu automatycznego ani jednolitego obniżenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszonych przez mieszkańców we wszystkich gminach. Wysokość tych opłat zależy bowiem również od czynników niezależnych od przyjętego modelu ROP, takich jak koszty pracy (w tym wysokość płacy minimalnej), ceny energii elektrycznej i paliw, inflacji oraz innych uwarunkowań.

Zakładanym efektem projektowanych rozwiązań jest natomiast ograniczenie presji kosztowej na gminne systemy gospodarowania odpadami. W dłuższej perspektywie nowy model ROP powinien przyczynić się do stabilizacji, a następnie stopniowego obniżania realnych kosztów ponoszonych przez mieszkańców za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Można zatem wskazać, że projektowane rozwiązania nie stanowią gwarancji nominalnej obniżki opłat, lecz tworzą warunki do tego, aby część kosztów dotychczas ponoszonych przez mieszkańców była finansowana ze środków pochodzących od producentów. Mechanizm ten ma zwiększyć stabilność finansowania systemu gospodarki odpadami oraz ograniczyć skalę kosztów przenoszonych na mieszkańców.

4. Na jakim etapie prac legislacyjnych znajduje się obecnie projekt oraz w jakim terminie planowane jest jego przyjęcie przez Radę Ministrów i skierowanie do Sejmu?

Pismem z dnia 9 września 2026 r. Sekretarz Komitetu do Spraw Europejskich poinformował o przyjęciu projektu UC100 w trybie obiegowym, po potwierdzeniu w dniu 19 sierpnia 2026 r. z uwzględnieniem uzgodnionych uwag Ministerstwa Finansów oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wraz z protokołem rozbieżności uwzględniającym uwagi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz nieprzyjęte uwagi Ministerstwa Finansów i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Komitet rekomendował rozpatrzenie projektu ustawy wraz z protokołem rozbieżności Stałemu Komitetowi Rady Ministrów, po przedłożeniu przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

W związku z powyższym w najbliższych dniach projekt UC100 zostanie przekazany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Obecnie nie jest możliwe wskazanie konkretnego terminu, w którym przedmiotowy projekt zostanie przyjęty przez Radę Ministrów i skierowany do Sejmu oraz kiedy zakończy się trwający proces legislacyjny, niemniej jednak resort klimatu dokłada wszelkich starań by stało się to jak najszybciej.

Z wyrazami szacunku

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

Do wiadomości:
Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM