



Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej i ocena projektu ustawy UC100 – ROP dla opakowań

UC100 porządkuje odpowiedzialność finansową wprowadzających za „pełne koszty netto” selektywnej zbiórki, transportu i przetwarzania odpadów opakowaniowych oraz wprowadza ekomodulację. Projekt przewiduje 2-letni okres przejściowy i pełne wdrożenie w 2028 r. System UC100 został zaprojektowany z myślą o zgodności z unijnym rozporządzeniem PPWR. Dzięki temu Polska ma szansę uniknąć kosztownych sankcji za brak realizacji celów recyklingowych. To także sygnał dla inwestorów, że regulacje w Polsce będą spójne z europejskimi trendami. Kluczową rolę operatora finansów pełni NFOŚiGW.

Kierunek oceniany jest pozytywnie zarówno dla samorządów, jak i branży komunalnej oraz recyklerów (stabilizacja i inwestycje), przy istotnych ryzykach wykonawczych: brak stawek i algorytmów podziału, płatność tylko za masy faktycznie poddane recyklingowi, przecięcia z systemem kaucyjnym.

Kontekst i etap prac

Projekt wpisany do Wykazu prac RM (UC100); opublikowany i skierowany do uzgodnień i konsultacji publicznych w sierpniu 2025 r.

Dwulecie przejściowe 2026–2027, pełne wejście zasad ROP od 2028 r.

Plusy UC100

1. Nowa ustawa jako przejrzysta podstawa prawna

UC100 tworzy zupełnie nowy, kompleksowy akt dotyczący opakowań i odpadów opakowaniowych, zamiast kolejnych punktowych nowelizacji. Dzięki temu system staje się bardziej czytelny, a jego interpretacja mniej zależna od praktyk urzędniczych. To także szansa na spójność z unijnymi regulacjami.

2. Pełna odpowiedzialność finansowa producentów za koszty netto zbiórki/transportu/przetwarzania odpadów opakowaniowych w strumieniu komunalnym

Producenci produktów w opakowaniach mają być w końcu w pełni odpowiedzialni finansowo za pokrycie całości kosztów netto selektywnej zbiórki, a także transportu i przetwarzania odpadów opakowaniowych, które powstały z ich produktów (to wdrożono tylko częściowo w ramach systemu kaucyjnego). Poprzez bardzo szeroką definicję „producenta” i przeniesienie do polskiego systemu prawnego zapisów art. 8a ramowej dyrektywy odpadowej w szczególności w zakresie pojęcia „kosztów netto” jest duża szansa na rzeczywiste wdrożenie w zakresie odpadów opakowaniowych unijnej zasady „zanieczyszczający płaci”.

3. Rozdział roli konsumenta od roli mieszkańca w systemie finansowania gospodarki odpadami

Projekt UC100 wprowadza wyraźne rozgraniczenie pomiędzy rolą konsumenta a rolą mieszkańca w zakresie kosztów gospodarowania odpadami. Konsument, kupując produkt w opakowaniu, współfinansuje system poprzez opłatę ponoszoną przez producenta, podczas gdy mieszkaniec odpowiada za organizację selektywnej zbiórki w miejscu zamieszkania. Takie rozwiązanie odciąża mieszkańców z obowiązku finansowania kosztów wynikających z decyzji producentów i przesuwa ciężar ekonomiczny na etap wprowadzania opakowań na rynek, co jest zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

4. Ekomodulacja opłat – bodziec do minimalizacji i bardziej recyklowalnych opakowań.

Poprzez wdrożenie w ramach ROP zasad „ekomodulacji” jest duża szansa na to, że pojawi się więcej ekologicznych opakowań w sklepach – nowy system będzie motywował producentów do stosowania opakowań przyjaznych środowisku, które będą łatwiejsze do recyklingu.

Możliwe pozytywne efekty ROP to również:

- zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów opakowaniowych oraz zwiększenie osiąganego przez Polskę poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych, w szczególności odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych.
- zwiększenie masy odpadów komunalnych zbieranych selektywnie.

5. Centralny zarząd środkami przez NFOŚiGW – publiczna kontrola i przejrzystość

Powierzenie zarządzania środkami z ROP Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej należy uznać za dobre rozwiązanie. Jest to instytucja centralna, niezależna zarówno od samorządów gminnych, jak i producentów. Jednocześnie jest to instytucja publiczna posiadająca odpowiednie

doświadczenie i kadry, aby takie zadanie realizować a jednocześnie podlegająca mechanizmom kontrolnym tak, jak każda jednostka dysponująca środkami publicznymi.

6. Stabilizacja finansowa gminnych systemów gospodarki odpadami – potencjał ograniczenia wzrostu realnych kosztów mieszkańców

Proponowany model ROP stanowi kolejny, ewolucyjny krok w budowie systemu gospodarki odpadami w Polsce kontynuując zmiany wprowadzone w 2012 r., na podstawie których to samorządy są odpowiedzialne za gospodarkę odpadami na ich terenie, tworząc ramy prawne dla ich dalszego rozwoju, w tym realizacji niezbędnych procesów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury odpadowej, jak również realizacji zadań w zakresie organizacji selektywnej zbiórki i zagospodarowania odpadów, w tym tak koniecznej edukacji ekologicznej.

7. Stopniowe wdrożenie – czas na przygotowanie (gminy otrzymują pierwsze pieniądze już od 2026 r.) Zarówno samorządy gminne, jak i firmy zagospodarowujące odpady otrzymają dodatkowe środki na gospodarowanie odpadami, w tym na inwestycje, co powinno spowodować stabilizację, a nawet stopniowe obniżanie realnych kosztów ponoszonych przez mieszkańców za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

8. Lepsza siła przetargowa gmin – możliwość preferencji dla inwestujących w instalacje komunalne i recykling, większa konkurencyjność ofert

Dzięki dopływowi nowych środków gminy i instalacje komunalne zyskują realne narzędzia do kształtowania warunków przetargów, mogą stawiać wyższe wymagania jakościowe i wybierać partnerów gwarantujących rozwój infrastruktury. To pozwala nie tylko ograniczać koszty w dłuższym okresie, ale również stymuluje rynek do inwestycji w nowoczesne technologie przygotowania do recyklingu i recyklingu, co finalnie poprawia efektywność całego systemu gospodarki odpadami.

9. Stworzenie impulsu do inwestycji w innowacje

Dzięki stabilnym dopływom środków możliwe będzie planowanie inwestycji w nowe technologie sortowania, przygotowania do recyklingu i recyklingu oraz ekoprojektowania opakowań. Branża zyskuje przewidywalny horyzont rozwoju w latach 2026–2030. To może wzmocnić konkurencyjność polskiego sektora GOZ na tle innych państw UE.

Uwagi / ryzyka / propozycje zmian

- 1. Brak aktów wykonawczych** – obecnie nie są znane ani stawki, ani algorytm podziału środków, w tym stawki za odbiór i transport zwracane gminom czy za zagospodarowanie w instalacjach. Bez precyzyjnych regulacji wykonawczych pełna ocena skutków ustawy pozostaje utrudniona.

W podobnym tonie należy rozumieć „Zasady Działania Organizacji ROP” – dokument ten, choć kluczowy, powstaje poza ustawą i nie podlega konsultacjom publicznym. Wskazane jest nałożenie obowiązku co najmniej jego publikacji, by nie osłabiać przejrzystości systemu.

- 2. Płatność tylko za masy faktycznie przekazane do recyklingu i poddane recyklingowi** – system obejmuje finansowaniem wyłącznie te odpady opakowaniowe, które zostaną realnie poddane procesom recyklingu. Strumienie nienadające się do recyklingu, kierowane np. do termicznego przekształcania, pozostają poza mechanizmem wsparcia. W praktyce oznacza to, że koszty ich zagospodarowania nadal będą ponoszone przez mieszkańców w opłatach komunalnych, mimo że nie mają oni żadnego wpływu na obecność takich opakowań na rynku. Co więcej, nawet w sytuacji wzorcowej selektywnej zbiórki u źródła, odpady trafiające do instalacji nie będą mogły być w 100% przekazane do recyklingu, a co za tym idzie nie będą wypłacane należne gminie środki z opłaty ROP. Nie będzie to wynikało z działań prowadzonych przez gminy i instalacje komunalne, ale wyłącznie z jakości opakowań za co odpowiadają producenci. Ponadto projekt przewiduje kryteria oparte m.in. tylko na liczbie mieszkańców, które nie odzwierciedlają faktycznych kosztów systemu odpadowego. Liczba ludności według danych GUS nie oddaje lokalnych uwarunkowań, np. różnic w gęstości zaludnienia, warunków komunikacyjnych itp. Właściwsze byłoby oparcie kryteriów na realnych wskaźnikach – ilości wytwarzanych odpadów w przeliczeniu na mieszkańca czy charakterystyce gminy – tak, by nie przerzucać na gminy odpowiedzialności za jakość i recyklowalność opakowań wprowadzanych na rynek.
- 3. Ryzyko zatorów decyzyjnych** – skupienie zarządzania środkami w NFOŚiGW ma swoje zalety (publiczna kontrola, większa przejrzystość, brak konfliktu interesów), ale wiąże się też z ryzykiem biurokratycznych opóźnień i utraty płynności w przekazywaniu środków. Jeżeli wszystkie wypłaty dla gmin i instalacji będą obsługiwane centralnie, łatwo o tworzenie się wąskich gardeł i kolejek decyzyjnych. Aby tego uniknąć, konieczne jest wprowadzenie **jasnych standardów obsługi (SLA)** – np. gwarantowanych terminów wypłat i rozliczeń – oraz **transparentnej sprawozdawczości**, obejmującej publikację danych o wpłatach, podziale środków i efektach finansowania. Tylko wówczas centralizacja będzie realnym atutem systemu, a nie źródłem nowych problemów.

4. **Ograniczona rola Rady ROP** – Rada ma charakter wyłącznie doradczy i opiniodawczy, bez realnej mocy decyzyjnej. To osłabia głos interesariuszy, w szczególności samorządów. Dodatkowo problemem jest **zbyt mała reprezentacja strony samorządowej i instalacji komunalnych** – a to właśnie samorzady i instalacje komunalne ponoszą zasadnicze koszty funkcjonowania całego systemu. Ponieważ gremium to będzie miało realny wpływ na wysokość opłat i przepływy środków, konieczne jest zapewnienie w nim reprezentacji wszystkich rodzajów samorządów oraz reprezentacji instalacji komunalnych uczestniczących w gospodarce odpadami komunalnymi.
5. **Konieczność audytowania systemów gminnych** – Projekt zakłada audytowanie działań gmin, co może oznaczać dodatkowe koszty i obciążenia administracyjne. Istnieje ryzyko, że część gmin nie będzie gotowa na spełnienie formalnych wymagań audytowych, w efekcie może to prowadzić do opóźnień w wypłatach środków.
6. **Brak gwarancji minimalnej puli środków dla gmin oraz instalacji komunalnych oraz mechanizmów obniżających koszty po stronie gmin** - Ustawa nie zapewnia, że określony procent wpłat producentów trafi bezpośrednio do gmin oraz instalacji komunalnych gdzie realizowane są podstawowe procesy gospodarowania odpadami. To osłabia podstawowy cel systemu, jakim jest odciążenie mieszkańców. Warto wdrożyć **reguły „cost sharing”**, by w aktach wykonawczych doprecyzować zasady podziału kosztów pomiędzy uczestników systemu, tak aby uniknąć nadmiernego obciążenia jednej strony zapewniając adekwatną do kosztów dystrybucję środków z systemu ROP. System powinien wprost przewidywać, że transfer środków do recyklerów i instalacji przetwarzających odpady przełoży się na obniżenie kosztów ponoszonych przez gminne systemy gospodarki odpadami. Obecnie brak takich gwarancji rodzi ryzyko, że środki zostaną skonsumowane przez rynek, zamiast realnie odciążyć mieszkańców. Wymagane jest wprowadzenie mechanizmów kontrolnych i obowiązku wykazywania efektów finansowych dla systemu gminnego.
7. **Ograniczona jawność IOŚ-PIB** – Instytut nie ma obowiązku publikacji pełnych analiz i danych wejściowych, a jedynie wybrane raporty. System wymaga wzmocnienia transparentności poprzez rozszerzony obowiązek publikacji materiałów przez Organizacje ROP Opakowań oraz Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PIB). Jawność analiz, raportów i dostępność danych wejściowych umożliwi rzetelną kontrolę społeczną i podniesie poziom zaufania interesariuszy. Tylko w ten sposób możliwe będzie uniknięcie zarzutów o nietransparentne wydatkowanie środków. Należy to uregulować prawnie.
8. **Brak określonych zasad wydatkowania środków z puli inwestycyjnej** – Nie ma jasnych, a wręcz żadnych wytycznych i kryteriów, kto i na jakich zasadach będzie mógł sięgnąć po środki inwestycyjne. Istnieje ryzyko arbitralności i braku równych szans dla różnych regionów, czy podmiotów ubiegających się o dofinansowanie. Może to prowadzić do sporów i nierówności w rozwoju infrastruktury.
9. **Przecięcia z systemem kaucyjnym (DRS)** – wprowadzenie systemu kaucyjnego dla butelek PET, szkła i puszek aluminiowych (Al) oznacza, że część wartościowych frakcji zniknie ze strumienia komunalnego. Jeżeli ewidencje ROP i DRS nie zostaną ze sobą powiązane, powstanie luka finansowa „po likwidacji DPR”, a gminy i instalacje mogą utracić należne im środki, mimo że ponoszą koszty obsługi systemu. Dlatego kluczowe jest pełne **spięcie ewidencji i rejestrów** – tak, aby nie dochodziło do podwójnego rozliczania ani do „uciekania” strumieni z systemu. Tylko dzięki integracji danych i transparentnemu raportowaniu możliwe będzie zachowanie równowagi finansowej oraz zapewnienie, że środki z ROP i DRS wzajemnie się uzupełniają, zamiast generować luki i konflikty między interesariuszami.
10. **Ryzyko niedoszacowania kosztów „żółtego worka”** – frakcja tworzyw sztucznych i metali („żółty worek”) jest w praktyce znacznie droższa w odbiorze i zagospodarowaniu niż szkło czy papier. Po wprowadzeniu systemu kaucyjnego koszty te jeszcze drastycznie wzrosną. Wynika to z dużej różnorodności materiałów, wysokiego poziomu zanieczyszczeń i materiałów nie nadających się do recyklingu i konieczności kosztownego dosortowania, zwłaszcza po wyłączeniu PET i aluminium do systemu kaucyjnego. Jeśli stawki rozliczeniowe zostaną ustalone na uśrednionym poziomie, istnieje poważne ryzyko, że faktyczne koszty obsługi żółtego worka nie zostaną pokryte dopłatami z ROP. Dlatego konieczne jest **zróżnicowanie stawek rozliczeniowych pomiędzy poszczególnymi frakcjami**, tak aby finansowanie odzwierciedlało realne koszty operacyjne. W przeciwnym razie gminy i instalacje komunalne mogą doświadczać chronicznych niedoborów, co osłabi zaufanie do systemu i spowolni inwestycje w rozwój recyklingu tworzyw.
11. **Niepewność co do podziału środków między odpady komunalne i niekomunalne** – projekt ustawy nie precyzuje jeszcze, w jakiej proporcji środki z ROP mają być dzielone między odpady komunalne a niekomunalne. Tymczasem to właśnie strumień komunalny generuje najwyższe koszty i powinien

być wyraźnie dowartościowany, aby realnie odciążyć gminy i mieszkańców. Brak jasnych zasad stwarza ryzyko, że część pieniędzy wróci *de facto* do wprowadzających poprzez finansowanie strumieni niekomunalnych, które w OSR oceniono na niewielką skalę w porównaniu do komunalnych. Dlatego potrzebne są **przepisy wykonawcze jednoznacznie wskazujące priorytet komunalny**, najlepiej w formie określonego progu. Tylko wtedy system będzie spójny z jego podstawowym celem – wsparciem gmin i poprawą jakości selektywnej zbiórki u źródła.

12. **Procedury wypłaty środków pochodzących z opłaty opakowaniowej** – Obecny projekt zakłada nadmiernie skomplikowaną procedurę zatwierdzania wniosków, w szczególności w odniesieniu do gmin, które muszą opierać się na sprawozdaniach marszałków województw. Takie rozwiązanie wydłuża proces i różnicuje beneficjentów systemu, co jest nieuzasadnione szczególnie w sytuacji, w której sprawozdania są zatwierdzane po kilku lub kilkunastu miesiącach. Może to doprowadzić do braku wypłaty środków przez kilka lat lub do procedowania wniosków za różne okresy równolegle, co doprowadzi do chaosu administracyjnego i utraty płynności. Wymagane jest uproszczenie i skrócenie procedury, wprowadzenie zasady równości wobec wszystkich podmiotów, a także zastosowanie mechanizmu „milczącej zgody” w przypadku braku zastrzeżeń w ustawowym terminie. Niezbędne jest również ustawowe określenie procedury odwoławczej w razie odmowy wypłaty, tak jak przejrzyste wzory umów gmina–NFOŚiGW, instalacja-NFOŚiGW z jednolitą matrycą ryzyk, KPI jakościowymi i sankcjami.
13. **Doprecyzowanie przepisów dotyczących związków międzygminnych** – Brak jednoznacznego określenia, kto jest beneficjentem środków w przypadku związków międzygminnych, może prowadzić do sporów kompetencyjnych. Należy jednoznacznie wskazać, że w przypadku przekazania zadań przez gminę do określonego Związku to związek, a nie poszczególne gminy wchodzące w ich skład, jest uprawniony do otrzymywania i rozliczania środków. Pozwoli to uniknąć chaosu interpretacyjnego i usprawni wdrożenie systemu.
14. **Mechanizmy kontroli właścicieli nieruchomości** - Proponowane w projekcie mechanizmy kontroli selektywnej zbiórki odpadów komunalnych pozostają w sprzeczności z obowiązującymi przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 6ka ucpq). Powoduje to dublowanie odpowiedzialności i ryzyko niejednoznacznej interpretacji prawa. Zagadnienia te powinny być uregulowane w ramach odrębnej nowelizacji ustawy „czystościowej”, tak by zachować spójność systemu i jasny podział odpowiedzialności.
15. **Kalibracja ekomodulacji** jako impuls w ekoprojektowanie – wskazane jest uregulowanie obowiązku minimum corocznej weryfikacji i dostosowania stawek ekomodulacji, tak aby rzeczywiście premiowały opakowania recyklowalne o niskich kosztach recyklingu i wielokrotnego użytku.
16. **Tymczasowe zabezpieczenia taryfowe** – ograniczenie szoków cenowych w latach 2026–2027. W okresie przejściowym istnieje ryzyko braku wpływu ROP na finanse gmin i braku zahamowania we wzroście opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla mieszkańców. Dlatego zasadne jest wprowadzenie mechanizmów zabezpieczających, które pozwolą na płynne przejście do pełnego modelu ROP od 2028 r. Takimi rozwiązaniami mogą być m.in. fundusz stabilizacyjny wypłacany przez NFOŚiGW w przypadku nadmiernych obciążeń, czy przejściowe dopłaty do szczególnie kosztownych frakcji (np. żółty worek), zwracanie 100% kosztów za odbiór i transport odpadów opakowaniowych. Dzięki temu możliwe będzie uniknięcie szoków taryfowych i zapewnienie przewidywalności finansowej zarówno po stronie gmin, jak i mieszkańców, a także zachowanie społecznej akceptacji dla nowego systemu.

W uzupełnieniu powyższego stanowiska, dodatkowo przesyłamy dwa arkusze plików Excel zawierające dalsze uwagi.

Apelujemy o jak najszybsze odniesienie się do ww. uwag oraz przedstawienie kolejnej wersji projektu, która będzie mogła być skierowana do dalszych prac legislacyjnych.

Pełnomocnik ZGWRP

Leszek Świątalski